

## desarrollo productivo

# C

## olombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria

Alvaro Balcazar  
Nelson López  
Martha Lucía Orozco  
Margarita Vega



NACIONES UNIDAS



**Red de Desarrollo Agropecuario**

Unidad de Desarrollo Agrícola  
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, septiembre de 2001

Este documento fue preparado por Alvaro Balcázar, Economista, Profesor del Departamento de Teoría y Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia; Nelson López, Agrónomo; Martha Lucía Orozco, Economista, MS en Desarrollo Económico y consultora de la Corporación Colombiana Internacional y Margarita Vega, Economista.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1602-P

ISBN: 92-1-321905-9

ISSN:1020-5179

Copyright © Naciones Unidas, Septiembre de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.142

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen .....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Caracterización de las fases evolutivas de la reforma agraria .....</b>	<b>9</b>
A. Antecedentes.....	9
B. Evolución legal y dinámica de la reforma agraria .....	11
1. Organización institucional y despegue: 1962-1967 .....	11
2. Intensificar y conflictos: 1968-1972 .....	12
3. Decadencia: 1973-1982 .....	14
4. Recuperación de la gestión institucional: 1938-1987 ..	15
5. Reactivación: 1988-1994 .....	16
6. Mercado de tierras: 1995-1999 .....	17
<b>II. El cambio institucional en la ejecución de la política de reforma agraria .....</b>	<b>21</b>
A. El papel del INCORA.....	21
B. Mecanismos de control social y político .....	22
<b>III. Efectividad de los programas públicos de redistribución de tierras .....</b>	<b>25</b>
<b>IV. Análisis de impacto social del gasto público en redistribución de tierras .....</b>	<b>29</b>
A. Impacto en la estructura de distribución de la propiedad ....	29
B. Impacto de la redistribución de tierras en los hogares beneficiarios y las unidades de producción .....	31
1. Comparación en la estructura de uso de la tierra .....	31
2. Actividad principal y desempeño laboral de jefe de hogar .....	32

3.	Intensidad de uso de la tierra y nivel de ingresos familiares .....	32
4.	Indicadores de calidad de vida .....	35
5.	Indicadores de capital social en los hogares encuestados .....	36
<b>V.</b>	<b>Supuestos fundamentales de la reforma agraria en Colombia y su validez actual .....</b>	<b>37</b>
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>45</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>49</b>
	<b>Serie desarrollo productivo: números publicados.....</b>	<b>51</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Colombia: tierras ingresadas al fondo nacional agrario, por períodos.....	26
Cuadro 2	Colombia: resultados de los programas del INCORA por períodos .....	26
Cuadro 3	Colombia: familias beneficiadas por los programas de INCORA por períodos .....	27
Cuadro 4	Colombia: presupuesto ejecutado por el INCORA por programas y períodos .....	27
Cuadro 5	Colombia: costo fiscal de redistribución de tierras ejecutado por el INCORA .....	28
Cuadro 6	Colombia: distribución de la propiedad de la tierra, 1960-1988.....	30
Cuadro 7	Colombia: distribución de la propiedad de la tierra, 1960-1988.....	30
Cuadro 8	Cobertura de la escuela de evaluación de impacto.....	31
Cuadro 9	Estructura de uso de la tierra en las UPA encuestadas.....	33
Cuadro 10	Actividad principal y desempeño laboral del jefe de hogar encuestado .....	34
Cuadro 11	Indicadores de generación de ingresos y empleo en los hogares encuestados .....	34
Cuadro 12	Indicadores de calidad de vida de los hogares encuestados .....	35
Cuadro 13	Indicadores de capital social en los hogares encuestados .....	36
Cuadro 14	Colombia: presupuesto ejecutado por el INCORA, 1962-1999.....	43

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario .....	12
Gráfico 2	Familias beneficiadas con dotación de tierras del FNA.....	15
Gráfico 3	Resultados de los programas de tierra.....	17
Gráfico 4	Familias beneficiadas por los programas de tierras .....	19

---

## Resumen

---

A juzgar por la abundante expedición de leyes y de normas orientadas a modificar la estructura agraria, desde la década de los treinta, Colombia da la impresión de haber estado persiguiendo la forma más adecuada de corregir las restricciones más apremiantes, relacionadas con la inequitativa e ineficiente distribución de la tierra, que limitan el desarrollo de su agricultura y el progreso económico y social de los habitantes del campo. Pero a juzgar por los resultados, es claro que, o ha carecido de la suficiente capacidad y voluntad política para realizar las transformaciones necesarias, o ha escogido medios y estrategias que no pueden lograr los propósitos que declara la legislación, a ambas cosas. De hecho, sobre todo en los últimos cuarenta años de intentar una reforma redistributiva de la tierra, no se logró un cambio ni siquiera marginal en la estructura de la propiedad ni en la dinámica de la pobreza y la marginalidad rural, pero sí el país gastó más de 3.500 millones de dólares sólo en el intento de reformar la estructura de la propiedad rural mediante la acción del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA.

En este estudio se presentan argumentos que inclinan a pensar que ha faltado capacidad política favorable a la reforma agraria pero también que ha sido equivocada la estrategia y la escogencia de los medios para lograr los objetivos.

Los enfoques legislativos han cambiado su énfasis: antes de 1960 se enfocaron a definir y clarificar los derechos de propiedad, con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y lograr una mejor asignación de la misma a fines productivos. Desde principios de la década de los años sesenta ha predominado un

enfoque redistributivo de la propiedad por medio de la intervención directa del Estado, complementada con acciones típicas de programas de desarrollo rural integral. Las acciones de intervención estatal se dieron a través de programas de compra de predios para entregar en parcelaciones a campesinos sin tierra; adjudicación de baldíos y titulaciones individuales y comunitarias; fomento de la colonización; y creación, delimitación y saneamiento de resguardos, para comunidades indígenas.

En un poco menos de 40 años de reforma agraria se han alcanzado los siguientes resultados: por compra y, casi en forma marginal por expropiación, se han redistribuido apenas 1.5 millones de hectáreas; a través de programas de redistribución se han beneficiado un poco menos de 102 mil familias; un poco más de 430 mil familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos, y más de 65 mil familias de comunidades indígenas han logrado beneficiarse por la definición y delimitación de resguardos y reservas indígenas; el esfuerzo fiscal de la nación a través de asignaciones ejecutadas por el INCORA en los programas de redistribución asciende a algo más de 3.500 millones de dólares. En promedio, el gasto efectuado por familia beneficiada asciende a más de 35 mil dólares, y por hectárea redistribuida, a casi 2.450 dólares.

## Introducción

---

Colombia representa en América Latina uno de los casos en donde más persistentemente en el tiempo se ha declarado, a través de su legislación, la intención de llevar a cabo una reforma de su estructura agraria a partir de la redistribución de la tierra. Ya son más de 40 años acumulando legislación y haciendo poco o mucho esfuerzo fiscal para realizar la tarea. Sin embargo, los resultados no podrían ser más pobres, si se los juzga a partir de su contribución al desarrollo del medio rural y la promoción del progreso y el bienestar material y espiritual de los campesinos.

Este documento pretende en forma breve mostrar los principales indicadores de logro de objetivos, así como el costo que ha representado para el país. Posteriormente, intenta llamar la atención acerca de la pertinencia actual de las justificaciones históricas y circunstanciales de las reformas redistributivas de la propiedad rural.





## **I. Caracterización de las fases evolutivas de la reforma agraria**

---

### **A. Antecedentes**

Antes de la década de los años sesenta, los antecedentes más cercanos de la legislación sobre la propiedad de la tierra en Colombia se remontan a la Ley 200 de 1936, cuyas motivaciones se centraron en la explotación económica de los predios de manera obligatoria, otorgando el derecho de dominio sobre los mismos o su restitución al Estado, y reconociendo el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras.

Esta ley contribuyó a legalizar tierras sobre las cuales no era clara la propiedad, al tiempo que facilitó la adquisición de parcelas por parte de los arrendatarios y la legalización de la posesión de los colonos. La ley fue cuestionada porque fortaleció la propiedad privada y no logró su redistribución, pues el Estado legalizó tierras con tradición de dominio sin que se lograra una explotación adecuada de las mismas estimulando, por el contrario, la ganadería extensiva en detrimento del desarrollo de la agricultura y el consecuente desalojo de aparceros y colonos.

No obstante, la Ley 200 se considera importante por cuanto la reforma agraria de 1961 la incorporó como uno de sus instrumentos básicos que permitió que más del 76 por ciento de las tierras adjudicadas por el INCORA, durante el período 1961-1983, se originaran en la extinción de dominio previsto en esa ley en esa ley.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Arango Restrepo, Mariano. Esquema de políticas de reforma agraria en Colombia, en Transformaciones en la estructura agraria; Ministerio de Agricultura 80 años; 1994, Bogotá.

Ante la dinámica del crecimiento de la industria y la oferta deficitaria de alimentos como consecuencia de la discriminación legal en contra de los contratos de aparcería, se expidió la Ley 100 de 1944 que calificó a los contratos de arrendamiento y de aparcería como de utilidad pública y decretó la ampliación de diez a quince años como causal de restitución al Estado de los predios no explotados. Para algunos analistas, esta ley fue considerada un retroceso, debido a que implicaba renunciar al objetivo central de la Ley 200 para transformar el latifundio ocioso en empresa capitalista, pues se fomentaban las relaciones atrasadas de aparcería.<sup>2</sup> Uno de los efectos fue el aumento de las ventas de predios y el ausentismo.

En la década de los años cincuenta, la violencia partidista aceleró la avalancha migratoria del campo a las ciudades, y agravó los problemas jurídicos de la propiedad por el despojo de tierras. El enfrentamiento político armado desgastó la producción agrícola, cafetera e industrial, redujo la oferta de alimentos y generó más desempleo. En 1960, dada la dimensión social de la violencia, que cada día se tornaba más explosiva, los gobiernos de la época prometieron adelantar programas de reforma agraria. En numerosas regiones, las invasiones de tierras se habían convertido en una constante, al tiempo que grupos de oposición al gobierno pugnaban en el Congreso por una reforma agraria.

En este contexto surgió la Ley 135 de 1961. Para ello, el gobierno de entonces creó el Comité Nacional Agrario, conformado por representantes de los partidos políticos, del Congreso, la Iglesia católica y las Fuerzas Armadas. La iniciativa de la Alianza para el Progreso, promovida por los Estados Unidos, sirvió para estimular la reforma agraria, en razón a que entre sus objetivos figuraba una modificación de las condiciones del campesinado latinoamericano, con base en la reestructuración de la tenencia de la tierra.

La Ley 135 de 1961 se fundamentaba en tres lineamientos estratégicos para adelantar el proceso de reforma agraria en Colombia: a) dotación de tierras a campesinos carentes de ellas; b) adecuación de tierras para incorporarlas a la producción, y c) dotación de servicios sociales básicos y otros apoyos complementarios.

Los objetivos centrales de la ley eran:

1. Reformar la estructura social agraria, eliminando la inequitativa concentración de la propiedad rústica y su fraccionamiento antieconómico.
2. Reconstruir adecuadas unidades de explotación en zonas de minifundio y dotar de tierras a quienes no la posean, con preferencia para quienes las trabajen personalmente y con sus familias.
3. Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas.
4. Acrecentar el volumen de la producción y la productividad agropecuaria del país, en armonía con el desarrollo de otros sectores económicos.
5. Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.
6. Elevar el nivel de vida de la población campesina, como consecuencia de las medidas ya indicadas y también por la coordinación y el fomento de diversos servicios.
7. Promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina.

---

<sup>2</sup> Ibid.

## **B. Evolución legal y dinámica de la reforma agraria**

Es a partir de la Ley 135 de 1961 que en el presente documento se analiza la experiencia colombiana en de reforma agraria, contrastando la intervención directa, que va hasta 1993, con el denominado mercado de tierras definido por la Ley 160 de 1994. Desde 1962 se identifican varios períodos que caracterizan la evolución de la reforma agraria, cuyos criterios generales están determinados por el marco legal, normativo e institucional, el cual responde a las orientaciones de los gobiernos en materia política, económica y social, y a las presiones de los sectores interesados en la reforma, y por la dinámica que adquieren los distintos programas. Algunos analistas coinciden en determinar similares rangos de tiempo, esto es, 1962-1967, 1968-1972 y 1973-1982. Aquí se establecen seis fases que permiten examinar la evolución de la reforma agraria hasta 1999, agregando los períodos 1983-1987, 1988-1994 y 1995-1999.

### **1. Organización institucional y despegue: 1962-1967**

Esta fase se caracteriza por la organización institucional facultada por la Ley 135 y por la iniciación de algunos programas de redistribución de tierras. Se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), como establecimiento público encargado de la gestión en la materia, organismos como el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de los Procuradores Agrarios.

El FNA es el instrumento al que ingresan las tierras con fines distributivos y que se nutre principalmente con recursos del presupuesto nacional, de empréstitos externos o internos, bonos agrarios, impuestos, donaciones y de las propiedades que el INCORA adquiriera a cualquier título. Las tierras adquiridas mediante las modalidades de compra, expropiación o cesión ingresan a dicho fondo y quedan como patrimonio de ese instituto, para luego destinarse a la dotación de familias de escasos recursos económicos. Este fondo era administrado por el INCORA.

En virtud de que el país no tenía experiencia en la aplicación de una reforma agraria integral como la que planteada por la Ley 135 y dadas las limitaciones económicas, se acudió a la cooperación técnica y financiera internacional. Fue una época de auge en materia de ayuda externa con la participación de misiones técnicas procedentes de Estados Unidos, México, Perú, Francia, Holanda, Israel e Inglaterra, y de organismos como la OEA, FAO y la CEPAL. La cooperación financiera internacional se dio a través de la AID, el BID, BIRF y el FIDA de la ONU.

En esta fase se inician los programas de dotación de tierras a familias campesinas, construcción de obras de adecuación, crédito, capacitación y reforestación. Al FNA ingresan tierras o mejoras adquiridas por el INCORA bajo las modalidades de compra mediante negociación directa, o expropiación, cuando el propietario no aceptaba la oferta de compra, y por cesión de predios que efectuaran las personas naturales o jurídicas a ese instituto.

La declaratoria de extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales, se ha aplicado cuando se deja de ejercer posesión; cuando no se encuentra económicamente explotada durante tres años continuos, excepto casos de fuerza mayor o fortuitos; cuando los propietarios violen las disposiciones ambientales, y cuando el predio se destine a la explotación de cultivos ilícitos. Las tierras aptas para la explotación económica que reviertan al dominio de la nación a través de la extinción de la propiedad, ingresan con el carácter de baldíos reservados y se adjudican de acuerdo con el reglamento establecido.

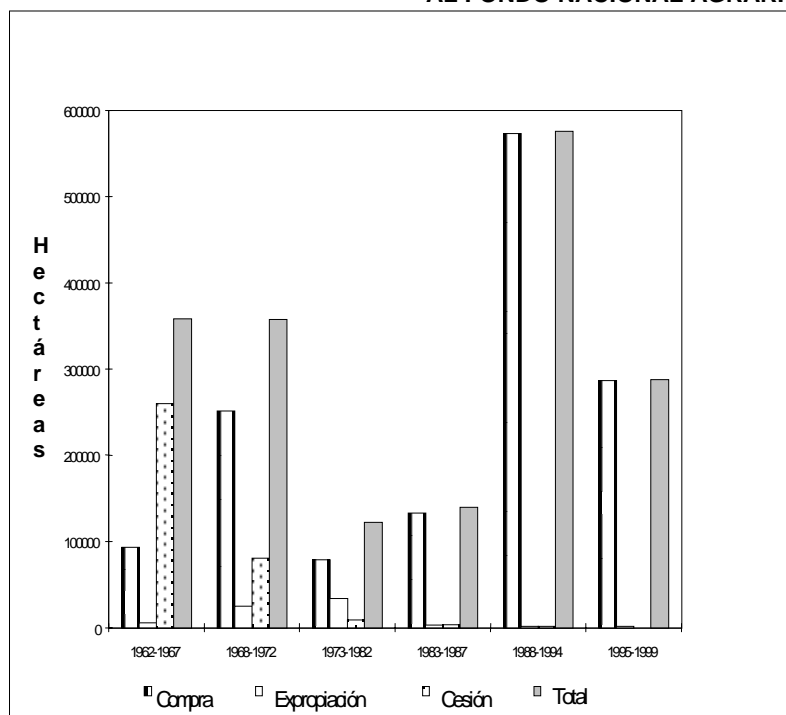
Según estadísticas del INCORA, durante este período ingresaron al FNA 357.861 hectáreas, de las cuales el 25 por ciento correspondieron a compras, el 72.4 por ciento a cesiones y apenas un 1.6 por ciento a expropiaciones. De la tierra cedida, el 80 por ciento del área corresponde a 32 predios, considerándose un resultado insuficiente frente al propósito de redistribución de la tierra.

En 1964 ya se planteaba la conveniencia de modificar algunos aspectos de la Ley 135, con el fin de agilizar la intervención en la propiedad privada e iniciar un verdadero proceso redistributivo.

En ese contexto, la “colonización dirigida” comenzó a ser vista por la dirigencia política de la Nación como la panacea para la solución de las tensiones en el interior del país, sobre el supuesto de que el problema álgido no era la distribución de la tierra, sino la excesiva concentración demográfica,<sup>3</sup> entre tanto, la Ley 135 era calificada de inoperante.

Los períodos 1983-1987 y 1988-1994 incluyen tierras adquiridas con recursos PNR.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LAS TIERRAS INGRESADAS**  
**AL FONDO NACIONAL AGRARIO**



Fuente: INCORA, Oficina de Planeación, cálculos CEGA.

## 2. Intensificación y conflictos: 1968-1972

En este período, los esfuerzos se orientaron a la búsqueda de una nueva legislación agraria que agilizará los procedimientos para afectar la tenencia de la tierra y, al mismo tiempo, que protegiera al aparcero. Aunque la Ley 135 de 1961 determinaba la conversión de los pequeños arrendatarios y aparceros en propietarios de las porciones de tierra por ellos trabajadas, no existía un mecanismo que hiciera realidad esta disposición.

Años más tarde, la aprobación de la Ley 1ª de 1968 dispuso los instrumentos legales para tal finalidad. En efecto, esta ley, conocida también como de Arrendatarios y Aparceros, contribuyó a agilizar los trámites y procedimientos y fijó nuevos causales de expropiación. Además, sirvió para reglamentar la Unidad Agrícola Familiar (UAF)<sup>4</sup> a fin de proteger y regular la tenencia y

<sup>3</sup> Kalmanovitz, Salomón. Ensayos escogidos de economía colombiana. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional, 1986, Bogotá.

<sup>4</sup> La UAF quedó definida en la Ley 135 de 1961 como la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra externa, de la cual no más de la tercera parte de los ingresos puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la adquisición de las tierras y puedan

explotación de las porciones de tierra distribuidas individualmente a los campesinos beneficiarios, principalmente en lo relacionado con su venta o transferencia. En tal sentido, introdujo la expropiación de los predios que estuviesen explotados bajo aquéllas modalidades, así como de los predios aledaños, en caso de que las tierras ocupadas por los campesinos fuesen insuficientes para formar unidades agrícolas familiares.

Adicionalmente, la mencionada ley dispuso la ampliación de la capacidad de contratación del INCORA, la derogatoria de algunas excepciones a la extinción del dominio, la extensión de 8 a 12 años para el pago de tierras inadecuadamente explotadas y la organización de formas asociativas y grupos comunitarios. Uno de los propósitos centrales era fortalecer la reforma agraria mediante la organización campesina.

No obstante, los objetivos de dotar de tierras a arrendatarios y aparceros no tuvieron el impacto deseado y, por el contrario, significó un retroceso y un empeoramiento de la situación de los campesinos. Los propietarios reaccionaron desalojándolos de sus predios para evitar que solicitaran la adjudicación de las tierras que trabajaban, o iniciaran reclamaciones por el pago de “mejoras” realizadas por ellos en los predios. El proceso de redistribución de la propiedad adelantado por el INCORA se estancó: de un poco más de 71.000 aparceros inscritos en 1968 aspirando a 514.000 hectáreas, apenas se adquiere el 20 por ciento de las tierras para beneficiar al 12 por ciento de los aspirantes.

Por otra parte, la reforma constitucional de 1968 y la reestructuración del sector agropecuario crearon un entorno propicio que auguraban la revitalización de la reforma agraria. Ciertamente, es una época que se caracteriza por la intensificación de este proceso. Si bien las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario registraron un área similar a la del período anterior, es notorio el aumento de los predios adquiridos mediante compra y expropiación; en cambio, el área ingresada por cesión disminuyó ostensiblemente. El número de familias beneficiadas ascendió de 14.358 del período anterior a 19.634 entre 1968 y 1972. También se incrementa la titulación de baldíos y el INCORA promueve la creación de empresas comunitarias como organizaciones de campesinos beneficiarios de las adjudicaciones de tierra, con el objetivo de facilitar y hacer más eficiente las acciones del Estado.

Durante este período fue notorio el impulso a la construcción de obras de adecuación de tierras, vías e infraestructura social. La planta de personal del INCORA se incrementó de manera significativa. Por otra parte, la estrategia gubernamental en materia de organización campesina se cristalizó con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

Al cumplir una década, la Ley 135 de 1961, el gobierno de entonces decidió realizar una evaluación de los avances de la reforma agraria con el propósito de reorientarla y acelerar la transformación social del sector campesino y de impulsar el desarrollo agropecuario. Para tal fin, el gobierno creó una comisión de expertos y parlamentarios, cuyas conclusiones más relevantes fueron, entre otras:

- a) Necesidad de establecer los costos que ha demandado la ejecución de los diversos programas y proyectos, así como sus beneficios en lo económico, social, cultural y político, para controlar la eficacia de las inversiones, rectificar los errores y mejorar la planeación de la reforma.
- b) Existencia de un exagerado énfasis en el desarrollo físico antes que en el social, explicable por la ausencia de una organización campesina.

---

disponer de un excedente para el mejoramiento gradual del nivel de vida de la familia. La Ley 160 de 1994 define a la UAF como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

- c) Necesidad de programar las inversiones y las distintas acciones del INCORA, con miras a asegurar la oportuna ejecución de las obras y propiciar una rápida utilización a las tierras.
- d) Mejorar la regionalización de los objetivos y programas e incrementar la participación campesina.

Sin embargo, la intensificación de la reforma agraria trajo consigo nuevos procesos y conflictos. Al mismo tiempo, creció el descontento de la organización campesina que radicalizó su posición frente al gobierno reclamando acciones más efectivas por parte del INCORA. Así mismo, el entorno político se tornó menos favorable, produciéndose un cambio en la orientación de los gobiernos frente a este proceso. En consecuencia, la reforma agraria entra en un período de estancamiento.

### **3. Decadencia: 1973-1982**

Lo más característico de esta fase es la negociación política alrededor de la reforma agraria, con un énfasis hacia la capitalización y modernización tecnológica de la agricultura y la incorporación de nuevas tierras a la producción, en desarrollo de un acuerdo político entre el Congreso, el gobierno y los gremios de la producción agrícola, conocido Acuerdo de Chicoral. Así, el gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley que reformaba la legislación vigente y que contemplaba nuevos criterios para la calificación de predios como adecuadamente explotados mediante niveles mínimos de productividad, al considerarse que los procedimientos vigentes eran subjetivos y no valoraban la función de la propiedad en el desarrollo económico nacional. También disponía la reducción de los trámites de adquisición de tierras a través de negociaciones directas, la agilización de la adjudicación de tierras a los beneficiarios y el establecimiento de la renta presuntiva agrícola, como una manera de ejercer presión a favor del uso productivo de la tierra y penalizar su apropiación improductiva. Estos nuevos principios e instrumentos fueron finalmente recogidos en la Ley 4ª de 1973.

Posteriormente fueron promulgadas la Ley 5ª de 1973, mediante la cual se estableció un sistema de financiamiento para el agro a través del Fondo Financiero Agropecuario, y la Ley 6ª de 1975 sobre aparcería, la cual reformó la Ley 1ª de 1968.

Los niveles mínimos de productividad para determinar el grado de explotación de los predios no operaron en la práctica, porque el INCORA no los utilizó bien por razones de índole política, técnica o de interpretación legal. Y aunque la Ley 4ª de 1973 determinó la expropiabilidad de tierras adecuadamente explotadas, las excepciones introducidas relacionadas con la eficiencia y explotación de productos de interés para la economía nacional, no permitieron mayores logros en la adquisición de predios.

La renta presuntiva fue otro mecanismo dispuesto en la ley que buscaba una mayor tributación del sector y un mejor aprovechamiento de la tierra. Pero estos dos mecanismos sufrieron agudas críticas y se volvieron relativamente inocuos frente a sus objetivos, por la acción en contra ejercida por los gremios de la producción agropecuaria. Por su parte, el Fondo de Bienestar Veredal, también creado en el marco de la misma ley para mejorar el nivel de vida de los campesinos y trabajadores reales, nunca funcionó.<sup>5</sup> La ANUC entró en un proceso de desintegración y de fraccionamiento.

Por otra parte, los contratos de aparcería fueron reglamentados para neutralizar impugnaciones a la propiedad de parte de los trabajadores. Para algunos analistas, Para algunos

---

<sup>5</sup> Machado, Absalón. Tierras y reforma agraria, una mirada retrospectiva, en transformaciones en la estructura agraria; Ministerio de Agricultura 80 años; 1994, Bogotá.

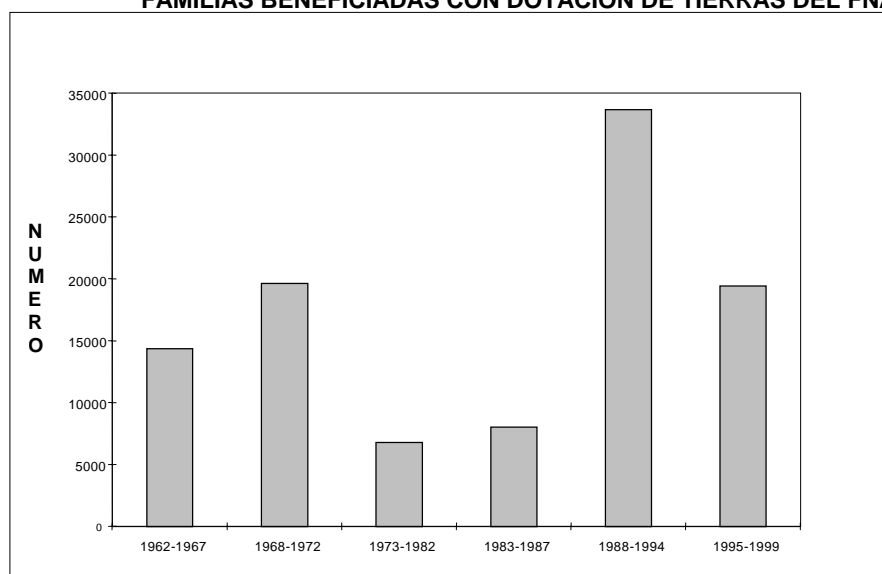
analistas<sup>6</sup>, la Ley 6ª de 1975 vuelve a dar importancia a los sistemas precaristas de tenencia y deja sin piso la Ley 1ª de 1968. Hacia mediados de la década de los años setenta, las actividades de adecuación de tierras y de administración de los distritos de riego fueron transferidos al Himat.

Además, surge el DRI (Desarrollo Rural Integrado) como una estrategia complementaria a los programas de reforma agraria que pretende apoyar campesinos con potencialidad para convertirse en pequeños empresarios. Las acciones del INCORA se reducen de manera drástica y se restringen solamente a áreas con conflictos sociales graves<sup>7</sup> y a apoyar y desarrollar programas en zonas de colonización.

Estas circunstancias, sumadas a las limitaciones presupuestales, condujeron a una fuerte reducción en la gestión del INCORA. El ingreso de tierras al Fondo Nacional Agrario pasó de 357.700 hectáreas del período anterior a 121.860 hectáreas en este período; mientras que las familias beneficiadas disminuyeron a 6.770.

Gráfico 2

#### FAMILIAS BENEFICIADAS CON DOTACIÓN DE TIERRAS DEL FNA



Fuente: Oficina de Planeación del INCORA, cálculos CEGA

## 4. Recuperación de la gestión institucional: 1983-1987

Al INCORA se le han asignado misiones de acuerdo con los intereses políticos de los gobiernos y los acontecimientos nacionales. En desarrollo de la política de paz impulsada por el gobierno y las negociaciones con los grupos subversivos, se creó la Ley 35 de 1982, conocida también como Ley de Amnistía. En este nuevo contexto legal, el INCORA fue encargado de la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas.

Bajo este mismo marco legal y con lo dispuesto en el Decreto reglamentario 3287 de 1987, le correspondió al instituto participar en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), ampliando y reforzando los programas de adquisición y dotación de tierras, obras de infraestructura, programas agropecuarios de fomento, vivienda, crédito, asistencia técnica, capacitación y organización campesina, dirigidos a beneficiar a familias asentadas en los municipios seleccionados para ejecutar dicho plan.

<sup>6</sup> Diego Ramírez, Miguel. Evaluación del desarrollo de asentamientos de reforma agraria. Ministerio de Agricultura, INCORA e IICA; 1989, Bogotá.

<sup>7</sup> Op.cit. Machado, Absalón.

La adquisición de tierras se agilizó, debido a cambios en el procedimiento establecidos por el Decreto Ley 222 que permitía al INCORA la negociación y compra de tierras con precios inferiores al avalúo comercial fijado por el IGAC, pero efectuando el pago en un menor plazo.<sup>8</sup>

Durante esta fase, ingresaron 139.412 hectáreas al Fondo Nacional Agrario, un leve repunte en comparación con las tierras ingresadas en el período anterior y con una participación del 71 por ciento del PNR. A su vez, el número de familias beneficiadas ascendió a 8.016. Las tierras adquiridas mediante las modalidades tradicionales de compra, expropiación y cesión continuaron reduciéndose, lo cual trajo consigo una menor atención a otros sectores de la población rural.

## 5. Reactivación: 1988-1994

En 1988 se promulga la Ley 30, que en términos generales fija como lineamientos: lograr una acción más coordinada de las instituciones gubernamentales; elevar el nivel de vida de la población campesina; simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras a los campesinos, eliminando la calificación de las tierras, y proveer una mayor cantidad de recursos al INCORA para el desarrollo de los programas de su competencia. Entre otros aspectos, esta ley estableció los siguientes:

- a) Cooperación con el INCORA de las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, en virtud de que el proceso de reforma agraria es función y responsabilidad integral del Estado, para la ejecución coordinada de los distintos programas.
- b) Reestructuración orgánica del INCORA y creación de los Comités de Coordinación y Consultivos, a nivel nacional y regional, como órganos asesores de reforma agraria.
- c) La creación de zonas de reforma agraria para formular y adelantar los programas respectivos.
- d) La construcción de obras de infraestructura vial para facilitar el acceso a las zonas de colonización, mediante esfuerzo conjunto del INCORA y otras entidades.
- e) La creación del Fondo de Capacitación y promoción Campesina.
- f) Incorporar en la determinación de la UAF (Unidad Agrícola Familiar) el concepto de excedente capitalizable que permita a los beneficiarios el mejoramiento del nivel de vida y contribuir a su conversión en productores empresariales.
- g) El avalúo de los predios a adquirir es realizado por peritos del IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), quienes dictaminan el valor comercial. Con base en este avalúo se procede a la negociación directa de los predios, cuyo pago se efectúa 30 por ciento de contado y el saldo a cinco años con bonos de deuda pública.
- h) Fortalecimiento del Fondo Nacional Agrario con recursos provenientes del impuesto a las importaciones, la emisión de Bonos de Deuda Pública y los aportes de otras entidades.

Este período es el que registra la mayor dinámica en la adquisición de tierras. En siete años ingresaron al Fondo Nacional Agrario 575.756 hectáreas,<sup>9</sup> con una participación del 80 por ciento de la modalidad de compras; mientras que las expropiaciones y cesiones se reducían considerablemente. Al tiempo, el número de familias beneficiadas se elevó a 33.670.

---

<sup>8</sup> INCORA. Informe de la Oficina de Planeación 2000, Bogotá.

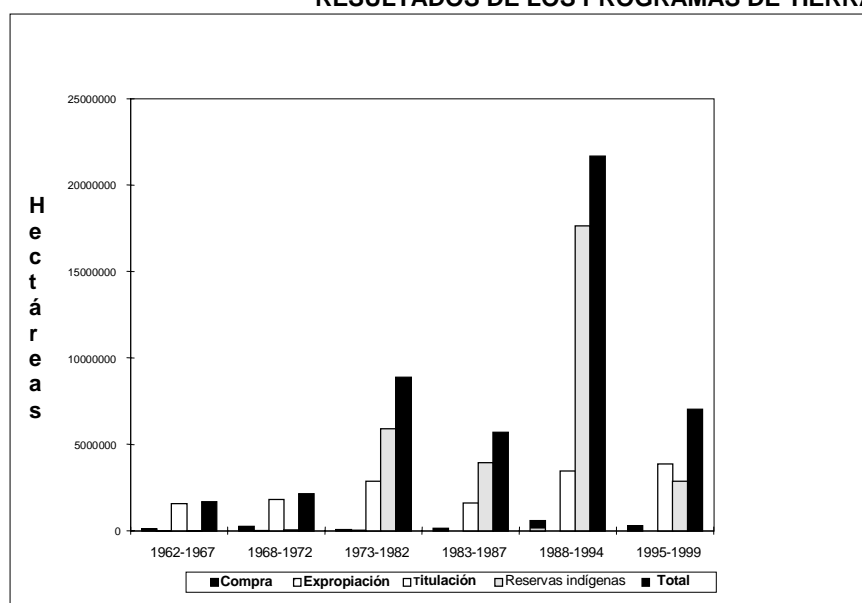
<sup>9</sup> Ibid.



Así mismo, se incrementa la titulación de baldíos; hay una mayor atención a las comunidades indígenas a través de la ampliación y constitución de resguardos; aumenta el apoyo a la colonización en zonas ya ocupadas, mediante obras de infraestructura vial con aportes económicos del entonces Ministerio de Obras Públicas, del PNR y el Fondo Nacional de Calamidades. Igualmente, se implementaron proyectos agropecuarios de fomento como caucho, cacao, palma africana, frutales y ganadería, y se crearon centros de arrendamiento de maquinaria agrícola. Por su parte, las organizaciones campesinas e indígenas se beneficiaron de los recursos del Fondo Nacional de Capacitación a través de la presentación de proyectos.

A pesar de la reactivación de la reforma agraria y los esfuerzos institucionales, los resultados obtenidos son todavía muy precarios, si se tiene en cuenta que apenas se benefició al 3.8 por ciento de las familias sin tierra o que no poseen áreas suficientes.<sup>10</sup> La forma de pago establecida por la ley, que inducía una gran cantidad de recursos, limitó drásticamente el avance reformista. A ello habría que agregar las dificultades en la participación efectiva de otras entidades gubernamentales en la coordinación de los programas y en el aporte de recursos para apoyar al INCORA.

Gráfico 3

**RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE TIERRA**

## 6. Mercado de tierras: 1995-1999

Los resultados precarios en el proceso de redistribución de la propiedad, las limitaciones financieras, las políticas centralizadas y poco participativas, los mecanismos poco transparentes en los procesos de adquisición y adjudicación de tierras y, en general, el pobre impacto en la solución de los problemas de pobreza rural, conducen a introducir cambios fundamentales en el enfoque tradicional de la reforma agraria.

El principal cambio consiste en dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos, según el espíritu de la Ley 160 de 1994. El énfasis institucional se centra en facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos.

<sup>10</sup> Perry, Santiago. Cuatro ensayos sobre política agraria (1990) cita cálculos del INCORA que muestran a 26.200 familias sin tierra y a 61.300 que la poseen en cantidad insuficiente, para un total de 87.500 familias.

Con este nuevo enfoque se pretende reducir la intervención del Estado en los programas de adquisición y dotación de tierras, con el fin de eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad. Para ello, la ley establece un subsidio a los beneficiarios, equivalente al 70 por ciento para la compra de tierras. El 30 por ciento restante puede provenir de una línea de crédito especial de tierras, dispuesta por los intermediarios financieros, o de recursos propios. Los campesinos interesados en la adquisición de tierras pueden adelantar, individual o conjuntamente y en coordinación con el INCORA, el proceso de negociación de las tierras con los propietarios.

Se establece un subsidio por cada beneficiario, con un rango equivalente entre el 5 y el 10 por ciento del valor del subsidio para la adquisición de tierras, destinado a promover la organización de cooperativas de beneficiarios de reforma agraria como apoyo a la producción y comercialización.

Esta ley también crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a la prestación de los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina, y la promoción del acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra. A su vez, el sistema queda conformado por seis subsistemas con entidades responsables de acuerdo con sus funciones, así: de adquisición y adjudicación de tierras; de organización y capacitación campesina; de servicios sociales básicos de infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social; de investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos; de mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial; y de financiación. Al INCORA le correspondió la coordinación de las acciones que cumplen los organismos y entidades que integran dicho sistema.

Además, se crea el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino como órgano consultivo del gobierno, y los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, como instancias de concertación local entre las entidades públicas y privadas y las comunidades rurales.

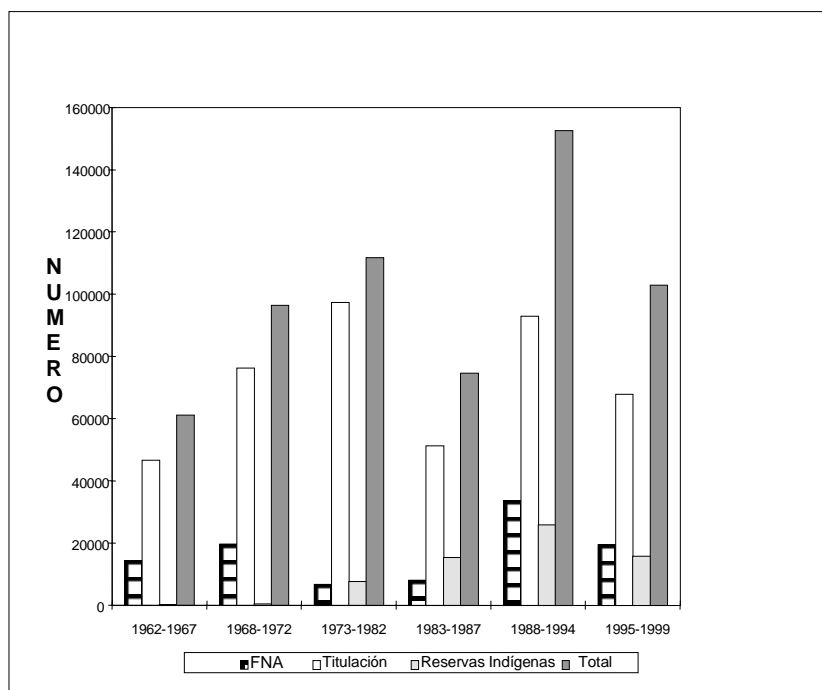
Se establecen las zonas de reserva campesina para ordenar la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de las tierras baldías, así como prevenir la descomposición de la economía campesina, buscar la transformación de los beneficiarios en medianos empresarios y lograr la participación de los campesinos en las instancias de planificación y decisión.

Por otra parte, en el INCORA se efectúan dos procesos de reestructuración orgánica, adicional al que ya había sido realizado en 1993.

En cinco años de funcionamiento del mercado de tierras (1995-1999) las tierras que ingresan al Fondo Nacional Agrario disminuyen a 286.939 hectáreas; mientras que el número de familias beneficiadas baja a 19.397, en comparación con el período anterior. La inversión cae, el crédito complementario al subsidio para la adquisición de tierras no funcionó en concordancia con aquél; el sistema de reforma agraria no funcionó como tal debido a la formulación aislada de políticas y prioridades propias en cada entidad, al grado disímil en la planificación de instituciones y entidades territoriales, a la especialización y dispersión de funciones y al estado diferenciado del proceso de descentralización en todas ellas.

En virtud de los pobres resultados producidos por la aplicación de la Ley 160 de 1994, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y del INCORA, decidieron realizar ajustes al marco legal vigente, y promover, conjuntamente con el Congreso de la República, eventos de participación ciudadana con el fin de consultar la visión de los interesados sobre la reforma agraria.

**Gráfico 4**  
**FAMILIAS BENEFICIADAS POR LOS PROGRAMAS DE TIERRAS**



**Fuente:** Oficina de Planeación de INCORA, cálculos CEGA.



## **II. El cambio institucional en la ejecución de la política de reforma agraria**

---

### **A. El papel del INCORA**

El INCORA, creado por la Ley 135 de 1961, ha sido la institución encargada de adelantar los programas de reforma agraria. Como principal organismo ejecutor, sus funciones son:

1. Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas;
2. Administrar el Fondo Nacional Agrario;
3. Determinar las zonas de reforma agraria en áreas precisas y delimitadas del territorio nacional;
4. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el fin de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la titulación privada;
5. Adquirir tierras en zonas rurales mediante negociación directa con los propietarios que las ofrezcan voluntariamente o decretar su expropiación de ser necesario;

6. Redistribuir, adjudicar y dotar de tierras a la población campesina, y proveer a los beneficiarios de asistencia técnica y financiación;
7. Promover y ejecutar conjuntamente con las entidades especializadas la construcción de vías y caminos vecinales para facilitar las comunicaciones de las zonas de colonización y de parcelación; así como la dotación de servicios sociales básicos a las comunidades campesinas.

Para el cumplimiento de tales funciones, el INCORA quedó a cargo de la ejecución de programas como:

- a) Adquisición y dotación de tierras a campesinos y comunidades indígenas;
- b) Titulación de baldíos;
- c) Constitución de resguardos indígenas;
- d) Conversión en propietarios de pequeños arrendatarios y aparceros;
- e) Adecuación de tierras mediante obras de infraestructura;
- f) Fomento agropecuario;
- g) Crédito y asistencia técnica para los beneficiarios;
- h) Impulso a formas asociativas de organización, producción y comercialización;
- i) Construcción de vías de penetración;
- j) Dotación de servicios rurales de salud, educación y otros complementarios.

No obstante que el marco legal le ha asignado unas funciones específicas al INCORA en materia de reforma agraria, los gobiernos le han fijado otras responsabilidades de acuerdo con la coyuntura socioeconómica y política nacional. En el desarrollo de la Ley 135 de 1982 o Ley de Amnistía y del Plan Nacional de Rehabilitación, al INCORA se le asignó la misión de ejecutar sus programas en los municipios afectados por problemas de orden público.

En otras oportunidades se le han suprimido tareas, como la adecuación de tierras a mediados de la década de los años setenta y, más recientemente, la intervención directa en los procesos de adquisición de tierras.

Así mismo, sin dejar de ser el principal ente público encargado de los programas de reforma agraria, la responsabilidad es compartida con otras entidades gubernamentales como parte de la función y responsabilidad integral del Estado, según lo dispuesto en la normatividad legal. De igual manera, el INCORA ha sido facultado para delegar funciones en otros organismos públicos, excepto las relacionadas con la adquisición directa y adjudicación de tierras y procesos de extinción del dominio.

La estructura orgánica del INCORA y la asignación de recursos para la financiación de los programas ha venido evolucionando de acuerdo con la normatividad legal y las políticas de los gobiernos. De una organización compleja y bastante burocratizada de los años sesenta y setenta se ha pasado a una estructura más delgada en las dos últimas décadas. A pesar de las reestructuraciones, el instituto ha conservado una organización descentralizada a través de las regionales, que desarrollan programas en sus áreas de influencia.

## **B. Mecanismos de control social y político**

La legislación ha establecido distintos mecanismos para el control social y político de la reforma agraria en Colombia. Tradicionalmente, en la Junta Directiva del INCORA, organismo rector de la reforma agraria, han participado representantes de los principales gremios y organizaciones campesinas e indígenas del país. Tales como: la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia), Fedegan (Federación Colombiana de Ganaderos), de la Anuc (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos), Anmucic (Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia), Fanal (Federación Agraria nacional), Onic (Organización Nacional Indígena de Colombia) y otras organizaciones campesinas.

Se han creado instancias de participación de la comunidad como el Comité Consultivo Nacional para asesorar a la Junta Directiva y al Gerente General del INCORA en aspectos relacionados con el desarrollo de los programas de reforma agraria, del cual también hacen parte representantes de los gremios agropecuarios y de las organizaciones campesinas e indígenas. En el nivel regional funcionan comités equivalentes.

Uno de los aspectos más interesantes derivados de la Ley 160 de 1994 es la mayor participación de los campesinos y sus organizaciones en los planes y programas de reforma agraria. En el nivel regional, fueron creados los Comités Departamentales de Reforma Agraria como instancias de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas en materia de desarrollo rural y reforma agraria. A su vez, está previsto que en los municipios, donde funcionan los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, pueden crearse Comités de Reforma Agraria con los mismos propósitos de concertación.

Para la aplicación de programas de adquisición y dotación de tierras existen en el nivel regional los Comités de Selección, Comités de Elegibilidad y mesas de negociación. A través de estas instancias las organizaciones campesinas y las asociaciones de beneficiarios de reforma agraria participan en la negociación y adjudicación de los predios y en la concertación los proyectos productivos.





### **III. Efectividad de los programas públicos de redistribución de tierras**

---

Los efectos de la acción del INCORA se generan a partir de tres clases de intervención. Un primer tipo de acción se refiere a los programas de redistribución propiamente dicha, por compra, por expropiación o por cesión de tierras a través del Fondo Nacional Agrario. Un segundo tipo de acciones están relacionadas con la formalización de derechos adquiridos a través de la tradición de la posesión (titulación de baldíos) y la colonización. Finalmente, también de la definición de derechos históricos de comunidades indígenas (delimitación y saneamiento de resguardos) y de comunidades negras.

Entre 1962 y 1999 el INCORA afectó con fines redistributivos el equivalente a 1.8 millones de hectáreas, de las cuales 1.4 millones fueron adquiridas por compra, 350 mil fueron obtenidas por cesiones al FNA y apenas 70 mil corresponden a acciones de expropiación (cuadro 1). Más de la mitad, el 58%, de las tierras adquiridas por compra se llevaron a cabo en los últimos 10 años, 1988 y 1999, pero principalmente entre 1988 y 1994.

Cuadro 1

**COLOMBIA: TIERRAS INGRESADAS AL FONDO NACIONAL AGRARIO  
POR PERÍODOS**  
(Hectáreas)

Período	Compra	Expropiación	Cesión	Total
1962-1967	92.870	5.652	259.339	<b>357.861</b>
1968-1972	251.385	25.331	80.768	<b>357.702</b>
1973-1982	78.781	33.748	9.147	<b>121.859</b>
1983-1987	132.726	3.122	3.564	<b>139.412</b>
1988-1994	573.070	1.246	1.183	<b>575.499</b>
1995-1999	286.118	1.537	0	<b>287.655</b>
1962-1999	1.414.950	70.636	354.001	<b>1.839.988</b>

Fuente: Oficina de Planeación del INCORA. Cálculos propios.

En términos de superficie, los resultados de los programas llevados a cabo por el INCORA se expresan principalmente en resguardos indígenas y titulación de baldíos. En relación con los primeros se definieron reservas para comunidades indígenas que cubren más de 30 millones de hectáreas (60% entre 1988 y 1994) y, en cuanto a titulación, se expidieron títulos de propiedad sobre una superficie de más de 15 millones de hectáreas (cuadro 2).

Cuadro 2

**COLOMBIA: RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DEL INCORA POR PERÍODOS**  
(Hectáreas)

Período	Redistribución	Titulación	Resguardos Indígenas	Total
1962-1967	98.522	1.560.084	12.615	<b>1.671.221</b>
1968-1972	276.716	1.802.023	61.525	<b>2.140.264</b>
1973-1982	112.529	2.863.960	5.904.267	<b>8.880.756</b>
1983-1987	135.848	1.610.845	3.948.837	<b>5.695.530</b>
1988-1994	574.316	3.460.100	17.661.239	<b>21.695.655</b>
1995-1999	287.655	3.861.503	2.863.971	<b>7.013.129</b>
1962-1999	1.485.586	15.158.515	30.452.454	<b>47.096.555</b>

Fuente: INCORA. Cálculos propios

En términos de familias beneficiadas, a través de programas de redistribución se han beneficiado un poco menos de 102 mil familias, de las cuales más de la mitad corresponden a lo realizado en los últimos 10 años. Un poco más de 430 mil familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos, y más de 65 mil familias de comunidades indígenas han logrado beneficiarse por la definición y delimitación de resguardos y reservas indígenas (cuadro 3).

El análisis de la ejecución presupuestal del INCORA ofrece diversos problemas para lograr la identificación precisa de las aplicaciones a los diferentes programas antes de 1995. En primer lugar, la información de ejecución presupuestal en los programas complementarios a las acciones de dotación de tierras, como construcción de infraestructura de comunicaciones y adecuación predial, provisión de servicios sociales a los beneficiarios, crédito, capacitación y organización campesina, no está disponible en forma organizada antes de 1994.

Ello dificulta establecer la distribución de los recursos ejecutados por tipo de beneficiario de los programas de distribución de tierras, titulación de baldíos, y resguardos y comunidades negras.

**Cuadro 3**  
**COLOMBIA: FAMILIAS BENEFICIADAS**  
**POR LOS PROGRAMAS DE INCORA, POR PERIODOS**  
*(Número de familias)*

Período	Redistribución	Titulación	Resguardos Indígenas	Total
1962-1967	14.358	46.613	246	<b>61.217</b>
1968-1972	19.634	76.294	506	<b>96.434</b>
1973-1982	6.770	97.270	7.667	<b>111.707</b>
1983-1987	8.016	51.218	15.369	<b>74.603</b>
1988-1994	33.670	92.934	25.930	<b>152.534</b>
1995-1999	19.397	67.796	15.724	<b>102.917</b>
1962-1999	101.845	432.125	65.442	<b>599.412</b>

**Fuente:** INCORA, FNA (Fondo Nacional Agrario)

Con el fin de distribuir toda la ejecución presupuestal entre 1962 y 1994 en los tres programas de tierras (distribución, titulación y resguardos), en este estudio se ha partido de la estructura de asignación por programas y proyectos del periodo 1995-1999. Para este último periodo el presupuesto de inversión está claramente diferenciado por programas y proyectos, lo que permite estimar costos unitarios (por predio titulado y por familia) en titulación y resguardos. Asumiendo costos unitarios constantes para todo el periodo de análisis, se ha hecho una estimación del presupuesto anual que corresponde a titulación y resguardos para el periodo 1962 a 1994. Por su parte, los costos de funcionamiento se han distribuido en proporción a los gastos de inversión, de manera que toda la ejecución presupuestal se reparte entre los tres programas de tierras. Los resultados de este ejercicio se presentan en el cuadro 4.

En pesos constantes de 1999, el país, a través del INCORA, ha realizado un gasto en programas de reforma agraria que asciende a la suma 7 billones de pesos, entre 1962 y 1999. El gasto promedio anual ha variado en forma sustancial entre periodos. El periodo de mayor gasto anual corresponde a 1968-72, durante el cual se alcanzó una cifra promedio de casi 300 mil millones de pesos de 1999 por año; también entre 1988 y 1994 el gasto fue relativamente alto, alcanzando un promedio anual de 215 mil millones (pesos de 1999), como se puede observar en el cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**COLOMBIA: PRESUPUESTO EJECUTADO**  
**POR EL INCORA, POR PROGRAMAS Y PERIODOS**  
*(Millones de pesos de 1999)*

Período	Redistribución	Titulación	Resguardos Indígenas	Total	Promedio anual
1962-1967	795.585	57.045	n.d.	<b>852.630</b>	142.105
1968-1972	1.438.086	48.808	n.d.	<b>1.486.894</b>	297.379
1973-1982	1.522.561	77.571	n.d.	<b>1.600.132</b>	160.013
1983-1987	653.394	43.630	n.d.	<b>697.024</b>	139.405
1988-1994	1.412.777	93.718	n.d.	<b>1.506.495</b>	215.214
1995-1999	679.576	100.745	n.d.	<b>784.166</b>	156.833
1962-1999	6.501.979	421.517	3.845	<b>6.927.341</b>	182.298

**Fuente:** Oficina de Planeación del INCORA. Cálculos propios

**Nota:** Incluye inversión y funcionamiento

El 94 por ciento de toda la ejecución presupuestal del INCORA entre 1962 y 1999 corresponde a programas compra de tierras e inversiones de redistribución de la propiedad (que incluye las inversiones complementarias en infraestructura, crédito, asistencia técnica, provisión de servicios sociales, etc); el resto se reparte entre titulación y resguardos, y sus correspondientes inversiones complementarias.

**Cuadro 5**  
**COLOMBIA: COSTO FISCAL DE REDISTRIBUCION**  
**DE TIERRAS EJECUTADO POR EL INCORA**  
*(Millones de pesos de 1999)*

<b>Período</b>	<b>Por familia beneficiada</b>	<b>Por hectárea distribuida</b>
1962-1967	55,4	8,1
1968-1972	73,2	5,2
1973-1982	224,9	13,5
1983-1987	81,5	4,8
1988-1994	42,0	2,5
1995-1999	35,0	2,4
1962-1999	63,8	4,4

**Fuente:** Oficina de Planeación del INCORA. Cálculos propios

**Nota:** Incluye inversión y funcionamiento

En el cuadro 5 se presenta la estimación del costo fiscal por familia beneficiada y por hectárea redistribuida a través de los programas de redistribución, para cada uno de los periodos. En promedio, y medido en pesos de 1999, el gasto efectuado por familia beneficiada asciende a casi 64 millones de pesos (un poco más de 35 mil dólares), y por hectárea redistribuida, 4,4 millones de pesos (casi 2.450 dólares). Este elevadísimo costo efectividad pone de presente un gran problema de costos de transacción de la política de redistribución de tierras por la vía de la intervención directa de una agencia pública, sobre todo por el alto porcentaje de gastos de funcionamiento del programa.

El gasto fiscal por familia y por hectárea varía ampliamente por periodos, aunque se destaca una tendencia a disminuir. Los periodos de mayor costo efectividad son precisamente los que muestran menores logros en metas alcanzadas. Entre 1973 y 1982 el INCORA sólo alcanzó a redistribuir un poco más de 11 mil hectáreas y beneficiar a menos de 650 familias por año, pero el gasto fiscal promedio por familia beneficiada superó los 225 millones (pesos de 1999). La explicación está en los costos fijos de la estructura administrativa de la entidad ejecutora, cuyo tamaño no necesariamente se ajusta cuando disminuyen los recursos para inversión.

En los últimos periodos tanto el costo fiscal por familia beneficiada como por hectárea redistribuida ha ido disminuyendo, hasta un nivel de 35 millones de pesos por familia y 2,4 millones de pesos por hectárea, entre 1995 y 1999. Esto coincide con una disminución de la estructura burocrática del INCORA, y con la implementación de políticas de adquisición de tierras por la vía del apoyo a las negociaciones directas entre campesinos y propietarios (al menos en la letra y espíritu de la ley y las normas).

## **IV. Análisis de impacto social del gasto público en redistribución de tierras**

---

### **A. Impacto en la estructura de distribución de la propiedad**

Uno de los principales objetivos declarados de la reforma agraria es el relativo a la búsqueda y logro de un cambio fundamental en la estructura de distribución de las tierras con potencial de uso agropecuario en el país. Los cuadros a continuación muestran la evolución de la distribución de la tierra entre 1960 y 1988.

Los cambios más notorios se pueden resumir en: a) una disminución leve en el porcentaje de tierras en poder de las unidades de producción con menos de 10 hectáreas; b) un aumento significativo de la tierra que corresponde a fincas medianas entre 10 y 50 hectáreas; y c) una aparente redistribución de la tierra entre el segmento de fincas relativamente grandes, pues mientras las fincas con más de 500 hectáreas reducen la superficie que controlan, las fincas entre 50 y 500 hectáreas aumentan casi lo que perdieron las mayores de 500 hectáreas. Esto refleja un proceso de división de la propiedad por herencias, que ocurre sobre todo entre los grandes latifundios ganaderos extensivos.

Un análisis de efectividad de los programas públicos para la redistribución de la propiedad rural en Colombia habría que hacerlo con referencia a los cambios que se han presentado en la distribución

de la tierra. En ese sentido, es claro que su efecto ha sido marginal en cuanto al objetivo de impulsar una estructura más equitativa de distribución. Apparently los procesos y dinámica normal de las transacciones de mercado y de herencias explica mucho mejor el pequeño cambio en la distribución de la propiedad rural ocurrido entre 1960 y 1988 (período para el cual hay datos disponibles al respecto).

Cuadro 6

**COLOMBIA: DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA, 1960-1988**

	Número de UPAs (Miles de UPAs)		Superficie de las UPAs (Miles de hectáreas)	
	1960	1988	1960	1988
Menos de 5	756.6	705.6	1,239.0	1,343.7
De 5 a 10	169.1	232.6	1,164.7	1,589.6
De 10 a 20	114.2	182.6	1,572.1	2,504.4
De 20 a 50	86.8	168.1	2,638.7	5,171.7
De 50 a 100	40.0	88.4	2,680.5	6,063.8
De 100 a 500	36.0	72.0	6,990.5	13,451.4
Mas de 500	6.9	6.1	11,052.4	5,909.0
<b>Total</b>	<b>1,209.7</b>	<b>1,455.4</b>	<b>27,337.8</b>	<b>36,033.6</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura

Cuadro 7

**COLOMBIA: DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA, 1960-1988**

	Número de UPAs (% de UPAs)		Superficie de las UPAs (% de la superficie)	
	1960	1988	1960	1988
Menos de 5	62.5	48.5	4.5	3.7
De 5 a 10	14.0	16.0	4.3	4.4
De 10 a 20	9.4	12.5	5.8	7.0
De 20 a 50	7.2	11.6	9.7	14.4
De 50 a 100	3.3	6.1	9.8	16.8
De 100 a 500	3.0	4.9	25.6	37.3
Mas de 500	0.6	0.4	40.4	16.4
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura

Quizás el impacto más significativo habría que buscarlo en lo relativo a titulación y normalización de los derechos de propiedad sobre tierras de colonización, baldíos y delimitación de reservas y resguardos indígenas. La acción en este sentido cubre más de 15 millones de hectáreas en titulación y más de 30 millones en resguardos indígenas. Es de anotar que los costos fiscales de la titulación son mínimos debido a que los costos de agrimensura e inspección, así como trámites administrativos y legales, corren por cuenta del beneficiario de los títulos, los cuales más bien constituyen una fuente de rentas propias del INCORA. Tampoco la definición de resguardos requiere de inversiones significativas dentro de las disponibilidades del INCORA.

## B. Impacto de la redistribución de tierras en los hogares beneficiarios y las unidades de producción

Con el fin de obtener información que pudiera ofrecer indicios acerca del impacto que los programas públicos de redistribución de tierras ejecutados a través del INCORA, han tenido en el nivel de ingresos y las condiciones de vida de los hogares beneficiados, así como en las condiciones de uso de las tierras redistribuidas, se diseñó una encuesta para ser aplicada en tres regiones en donde se han realizado acciones de reforma agraria por vía de redistribución de tierras. Dichas regiones fueron seleccionadas con funcionarios del INCORA buscando aquellas que a su juicio fueran representativas de la acción institucional en materia de reforma agraria. Se escogieron zonas en los departamentos de Tolima, Huila y Sucre.

Una vez identificadas las zonas “representativas” de la reforma agraria, se elaboró un listado exhaustivo de las fincas que han sido adquiridas (por compra, cesión o expropiación) y distribuidas a campesinos desde 1962. Luego se agruparon según si el proceso correspondió a “intervención directa” del INCORA o a “mercado de tierras”. Sobre esos listados se diseñó una muestra al azar de 5 de esas fincas en cada región, y en ellas se aplicaron las encuestas a los hogares beneficiarios.

Con el fin de tener una referencia para obtener los “indicios” de nivel de impacto, también se aplicó la misma encuesta a hogares rurales localizados en el entorno de la zona de reforma agraria, los cuales se consideraron como “testigos”. Las encuestas fueron diligenciadas con el apoyo de funcionarios de campo del INCORA de la respectiva oficina regional.

En el cuadro 6 se registra los datos de cobertura de la “muestra”. Se realizaron 73 encuestas de hogares, de las cuales 53 corresponden a beneficiarios del INCORA y 20 a “testigos”. Los hogares de los “beneficiarios” están conformados por 269 personas y los hogares de los “testigos” por 106 personas. Todos corresponden a hogares con residencia en la zona rural.

Cuadro 8

### COBERTURA DE LA ESCUELA DE EVALUACION DE IMPACTO

	Beneficiarios			Testigos	Total
	Intervención directa	Mercado de tierras	Total beneficiarios		
Número de hogares encuestados	29	24	53	20	73
Número de personas	149	120	269	106	375

### 1. Comparación en la estructura de uso de la tierra

Uno de los objetivos de la reforma agraria es el de promover una mayor eficiencia en los patrones de uso de los suelos. En particular, crear a partir la reforma de la estructura de la propiedad, condiciones favorables para fomentar la intensificación de la producción agropecuaria. En casi todo el mundo, el tamaño de la propiedad está inversamente relacionado con el grado de intensidad de uso de la tierra, definida ésta por el ingreso bruto anual por unidad de superficie. En Colombia esa relación ha sido comprobada en varios estudios.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Ver Balcázar, Alvaro (1990).

Los indicios que se desprenden de la encuesta sugieren que hay diferencias en el patrón de uso del suelo, según si el proceso de distribución procede de intervención directa o de mercado de tierras: los beneficiarios por “intervención directa” tienden a desarrollar (o conservar?) patrones de uso más inclinados a la ganadería (52% de sus tierras están en pastos) y sólo 10.5% se explotan con cultivos transitorios y perennes; los beneficiarios por “mercado de tierras”, o escogieron<sup>12</sup> fincas dedicadas a cultivos agrícolas o adoptan sistemas más inclinados a la agricultura (el 60% de sus tierras son explotadas con cultivos transitorios y permanentes, y sólo el 26% están dedicadas a pastos). El perfil de uso de los “testigos” es el más inclinado a la ganadería: 70% de sus tierras están dedicadas a pastos, mientras que sólo el 8% están con cultivos agrícolas (cuadro 7). Lo anterior sólo sugiere un indicio débil de que los procesos de redistribución de tierras adelantados por el Estado promueven usos relativamente más intensivos de la tierra, si se parte de la premisa de que el uso agrícola implica un uso más intensivo que el ganadero, para los estándares de Colombia.

## **2. Actividad principal y desempeño laboral de jefe de hogar**

En el cuadro 8 se registran los resultados en relación con la actividad económica a la que principalmente está dedicado el jefe de hogar y la forma como se desempeña en esa actividad. Los jefes de hogar beneficiarios de programas de reforma agraria tienden a estar más dedicados a las actividades agropecuarias (93%) que los jefes de hogar de los no beneficiarios o “testigos” (78%). Los beneficiarios a través de esquemas de mercado de tierras parecen estar casi exclusivamente dedicados a la actividad agropecuaria (98%). Las actividades no agrícolas, principalmente comercio y servicios, parecen ser relativamente importantes entre los jefes de hogares “testigo”. Lo anterior sugiere que hay una mayor especialización laboral agropecuaria de los jefes de hogar entre los beneficiarios de reforma agraria que entre los no beneficiarios.

En el mismo cuadro se observa que los beneficiarios de reforma agraria por el esquema de “mercado de tierras” se desempeñan significativamente menos como patrones empleadores que los otros dos grupos, y se reconocen a sí mismos, más como trabajadores independientes o familiares, que como patrones empleadores. Esto podría sugerir que están más dedicados al trabajo agropecuario como trabajadores de cuenta propia en su propio predio que los otros dos grupos, y que muy poco recurren a la contratación de trabajadores. Las diferencias en este aspecto entre beneficiarios por intervención directa y los testigos son poco significativas.

## **3. Intensidad de uso de la tierra y nivel de ingresos familiares**

En el cuadro 9 se presentan los resultados comparativos en lo relativo a ingresos por hectárea, ingresos por familia y empleo por hectárea. Según esos datos, las tierras en poder de beneficiarios por vía de intervención directa son explotadas en forma relativamente más intensiva que los testigos y que los beneficiarios a través de esquemas de mercado de tierras. Los primeros generan un ingreso bruto/ha/año que es 25 por 100 más alto que el generado por las tierras de los testigos, y casi el triple del generado por las tierras que gestionan los beneficiarios por mercado de tierras.

---

<sup>12</sup> En la encuesta no se preguntó sobre la estructura de uso del predio antes de su adquisición por el INCORA.



Cuadro 9

**ESTRUCTURA DE USO DE LA TIERRA EN LAS UPA ENCUESTADAS**

Uso de la tierra en	Intervención directa		Mercado de tierras		Total beneficiarios		Testigos		Total	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Cultivos transitorios	89	8,6	825	55,3	914	36,3	95	7,9	1.008	27,1
Descanso	5	0,5	14	0,9	19	0,8	2	0,2	21	0,6
Malezas	164	15,9	42	2,8	206	8,2	110	9,1	316	8,5
Bosques plantados	0	0,0	0	0,0	--	0,0	1	0,1	1	0,0
Otros fines improductivos	48	4,7	1	0,1	49	1,9	--	0,0	49	1,3
Cultivos permanentes	20	1,9	75	5,0	95	3,8	9	0,7	103	2,8
Pastos	531	51,7	388	26,0	919	36,5	852	70,8	1.771	47,6
Bosques naturales	143	13,9	142	9,5	285	11,3	105	8,7	389	10,5
Otros fines productivos	29	2,8	4	0,3	33	1,3	30	2,5	63	1,7
<b>Total</b>	<b>1.027</b>	<b>100</b>	<b>1491</b>	<b>100</b>	<b>2.518</b>	<b>100</b>	<b>1.203</b>	<b>100</b>	<b>3.721</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Encuesta de evaluación de impacto para este estudio en Meta, Tolima y Sucre.

**Cuadro 10**

**ACTIVIDAD PRINCIPAL Y DESEMPEÑO LABORAL DEL JEFE DE HOGAR ENCUESTADO**  
(en porcentajes)

Actividad Principal	Beneficiarios			
	Intervención directa	Mercado de tierras	Total beneficiarios	Testigos
Agricultura	89,7	97,6	93,4	77,5
Construcción	1,7	2,1	1,9	0,0
Servicios	3,4	-	1,9	5,0
Comercio	5,2	-	2,8	17,5
Industria	-	-	-	-
<b>Desempeño laboral</b>				
Jornalero	10,3	10,4	10,4	10,0
Trabajador independiente	20,7	56,3	36,8	45,0
Trabajador familiar	27,6	27,1	27,4	0,0
Trabajador salariado	1,7	0,0	0,9	7,5
Patrón empleador	39,7	4,2	23,6	37,5

**Fuente:** Encuesta de evaluación de impacto para este estudio en Meta, Tolima y Sucre

Un poco diferente es la situación que se refleja en la respectiva capacidad de generar empleo. Mientras las fincas de los beneficiarios por mercado de tierras generan 13.5 jornales/ha/año, las que corresponden a beneficiarios por intervención directa del INCORA generan 10.4 y las de testigos sólo generan 6.3 jornales por hectárea por año.

Lo anterior es consistente con el perfil de uso de los suelos que fue mencionado con anterioridad. La ganadería tiende a generar menos empleo por hectárea que la agricultura. Sin embargo, llama la atención la baja utilización de empleo en el caso de las fincas de beneficiarios por mercado de tierras (13.5 jornales/ha/año), en comparación con los estándares de la agricultura colombiana, y sobre todo, con las zonas arroceras del Tolima (entre 40 y 50 jornales/ha/año), que es a donde corresponden la mayoría de las fincas distribuidas por vía del mercado de tierras que se incluyeron en la muestra.

**Cuadro 11**

**INDICADORES DE GENERACIÓN DE INGRESOS Y EMPLEO EN LOS HOGARES ENCUESTADOS**

Actividad Principal	Beneficiarios				
	Intervención directa	Mercado de tierras	Total beneficiarios	Testigos	Total
Area total	1.027	1.491	2.518	1.203	<b>3.721</b>
Area productiva (hectáreas)	837	1.348	2.184	1.096	<b>3.280</b>
Ingreso Bruto/ha.(\$000 de año 2000)	368	128	226	295	<b>248</b>
Ingreso Bruto/ha productiva (\$000 de año )	452	142	261	324	<b>282</b>
Jornales/ha.	10,4	13,5	6,3	6,3	<b>6,3</b>
Ingreso per cápita (\$000 de año 2000)	2.539	1.593	2.117	3.349	<b>2.465</b>
Ingreso familiar (\$000 de año 2000)	13.045	7.967	10.746	17.750	<b>12.665</b>

**Fuente:** Encuesta de evaluación de impacto para este estudio en Meta, Tolima y Sucre

En términos de ingreso familiar y per cápita, la encuesta realizada arroja resultados inferiores para los beneficiarios de reforma agraria en comparación con los testigos. Los hogares de los testigos obtienen un ingreso familiar anual promedio de casi \$18 millones (\$3.3 millones por persona), lo que es un poco más del 36% del ingreso que reciben las familias de los beneficiarios por intervención directa, y más de 2.2 veces el que reciben los beneficiarios por el esquema de mercado de tierras (cuadro 9). Este indicio no deja de ser inquietante para una evaluación beneficio-costos social de la inversión pública que se ha hecho para desarrollar programas de redistribución de tierras. Aparentemente, en términos de renta anual, quienes no se han beneficiado están en una situación más favorable de la que tienen los que se han “beneficiado” con programas de redistribución de tierras. Es indudable que este tipo de evaluación merece un estudio en detalle.

#### 4. Indicadores de calidad de vida

En el cuadro 10 se muestran los resultados de la encuesta en relación con los indicadores de calidad de vida de los hogares encuestados. En general, los hogares “testigos” presentan mejores indicadores de calidad de vida que los hogares beneficiarios de la reforma agraria en los aspectos relacionados con educación, saneamiento básico de las viviendas y grado de hacinamiento, aunque en disponibilidad de energía y acceso a seguridad social, los indicadores de los beneficiarios resultan mejores que los de hogares “testigos”. Cabría anotar que los hogares testigos muestran mejores indicadores en aquellos bienes cuyas condiciones de acceso reflejan más la capacidad de acceso del hogar, mientras que los hogares beneficiarios de la reforma agraria presentan mejores indicadores en los bienes que dependen más de las condiciones de la oferta pública (cobertura de energía y de servicios de seguridad social).

**Cuadro 12**  
**INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA DE LOS HOGARES ENCUESTADOS**  
(en porcentajes)

Calidad de vida	Beneficiarios			Testigos
	Intervención directa	Mercado de tierras	Total beneficiarios	
<b>Hacinamiento (más de 3 personas/habitación)</b>	10	17	13	10
<b>Vivienda</b>				
Servicio de energía	93	63	79	85
Servicio de acueducto	48	50	49	70
<b>% Analfabetismo</b>				
Mayores de 18 años	38	21	30	15
<b>Inasistencia escolar</b>				
Entre 7-17 años	31	42	36	15
<b>Salud</b>				
% personas con seguridad social	93	83	89	85

**Fuente:** Encuesta de evaluación de impacto para este estudio en Meta, Tolima y Sucre

## 5. Indicadores de capital social

**Cuadro 13**  
**INDICADORES DE CAPITAL SOCIAL EN LOS HOGARES ENCUESTADOS**  
*(en porcentajes)*

Capital social	Beneficiarios			
	Intervención directa	Mercado de tierras	Total beneficiarios	Testigos
Asistencia a cursos de capacitación	48	96	70	35
Participación en organizaciones formales	31	92	58	30
Participación en organizaciones no formales	52	83	66	65
Participación política				
Presidente	90	63	77	95
Gobernador	62	50	57	65
Alcalde	79	71	75	95
Congreso	62	33	49	55
Consejo municipal	69	63	66	80
Asamblea departamental	75	50	26	70

**Fuente:** Encuesta de evaluación de impacto para este estudio en Meta, Tolima y Sucre

Con el fin de comparar a los hogares en términos de capital social, se incluyeron preguntas en el cuestionario acerca de participación social y política de los jefes de hogar. En general los hogares de beneficiarios presentan mayores índices de participación en organizaciones formales e informales, para realizar actividades cooperativas tanto para gestión económica como para la construcción y mantenimiento de infraestructura de interés para la comunidad (camino, construcciones escolares, puestos de salud, etc.) También en cuanto a acceso y participación en eventos de capacitación laboral, los cuales por lo general hacen parte del paquete de oferta institucional asociado a la distribución de tierras.

También se preguntó por la participación política del jefe del hogar en términos de ejercicio del derecho a elegir gobernantes y representantes a los cuerpos legislativos. En este sentido, los hogares de “testigos” registran un mayor nivel de participación.

## **V. Supuestos fundamentales de la reforma agraria en Colombia y su validez actual**

---

La necesidad de lograr un cambio fundamental en la estructura agraria, como requisito para crear el ambiente institucional y otras condiciones que son necesarias para el desarrollo social, económico y político con el mínimo de exclusión humana, ha sido uno de los temas que ha logrado mayor consenso entre los estudiosos de los problemas del desarrollo de los países que conforman el llamado “tercer mundo”. Y aunque en la retórica siempre se habla de la reforma agraria como una política de carácter “estructural”, que va más allá de la redistribución de la propiedad de la tierra, el único factor de reforma sobre el cual existe cierta claridad tanto conceptual como operacional es la redistribución de la propiedad de la tierra. De hecho, todos los programas de desarrollo rural que no incluyeron la redistribución de la propiedad de la tierra, siempre fueron vistos como “sustitutos” de la reforma agraria.

La redistribución de la propiedad de la tierra es, inequívocamente, el factor fundamental en el concepto de reforma agraria, al cual se han agregado otros factores, más para hacer operativa la idea de “integralidad” de la reforma agraria, que por claridad conceptual acerca del problema que se debe resolver.

Quizás sea tiempo de someter a discusión los fundamentos de la reforma agraria como requisito para encaminar a una sociedad como la colombiana en la senda del desarrollo.

Muchos de los analistas que se refieren al tema con referencia a la situación colombiana empiezan afirmando que las condiciones técnicas y

sociales de la producción en el mundo actual indican que ya no tiene sentido hablar de reforma agraria en su sentido redistributivo de la propiedad de la tierra y, sin embargo, a continuación dicen que por razones de conveniencia política o social hay que insistir en hacerla. Es como si redistribuir la propiedad de la tierra agrícola se hubiera convertido en una “deuda histórica” que debe ser cancelada, sin importar su relevancia con el presente.

La resistencia a abandonar ese círculo vicioso es quizás debido a una resistencia mayor: a revisar y valorar en forma rigurosa la pertinencia actual de los fundamentos y los supuestos que llevaron a elaborar la idea de que la redistribución de la propiedad de la tierra es una condición fundamental para el desarrollo económico y social, sobre todo en el medio rural. Conviene examinar esas suposiciones, las cuales han sido fundamentalmente las siguientes:

Primer supuesto: los factores tradicionales de la producción son las principales fuentes de creación de valor y de riqueza.

En la economía de producción agrícola se ha dado por supuesto que las energías originarias (la fertilidad natural) de la tierra, eran la base de las diferencias de valor del trabajo agrícola, o sea el factor que diferenciaba la productividad y la producción de los trabajadores y, por lo tanto, la principal fuente de apropiación de la riqueza generada en la agricultura. Esto era bastante cierto quizás hasta las dos primeras décadas del siglo XX en el contexto mundial y, en Colombia, hasta finales de la década de los sesenta. Desde entonces, el formidable progreso tecnológico en la agricultura internacional ha debilitado cada vez más la veracidad de ese supuesto.

Hoy en día, la contribución relativa de la tierra, como factor de producción, a la oferta agrícola, pesa poco y cada vez pesa menos; lo que ha hecho y está haciendo crecer la producción agropecuaria es el progreso del conocimiento científico y tecnológico que descubre nuevas oportunidades de aprovechamiento de los recursos y permite contrarrestar las restricciones que imponen a la producción agrícola la escasez de fertilidad natural y, en general, el conjunto de las mencionadas energías originarias del suelo y el medio ambiente natural. Gracias al avance científico y tecnológico la productividad del trabajo en la agricultura depende cada vez menos de la fertilidad natural y originaria de la tierra. Suelos que hace pocas décadas eran considerados “malos” o inadecuados para la explotación agrícola, hoy son excelentes. Basta con ver los cultivos de espárragos en suelos de desierto en el Perú, donde se logran las más altas productividades en ese cultivo y se producen grandes cantidades de valor por unidad de superficie y trabajo aplicados a esos suelos “naturalmente pobres”.

Por consiguiente, la participación de la tierra (o sea, el valor de la renta) en el valor de la producción agropecuaria tiende a disminuir y ya es una fracción minoritaria: la renta de la tierra en Colombia representa mucho menos del 10 por 100 del valor de la producción agropecuaria, y su tendencia es a seguir disminuyendo. Si la contribución del PIB agropecuario al producto nacional es cercano a 11 por 100, eso significa que la tierra representa cuando mucho 1 por 100 de la renta nacional. ¿Qué tanto poder transformador puede tener el ajuste de la propiedad de la tierra, que equivale a 1 por 100 de las fuentes de ingreso nacional, cuando en el campo habitan todavía cerca del 30 por 100 de los colombianos, y más del 70 por 100 de ellos viven en condiciones que están por debajo de la línea de pobreza?

A menos que la redistribución de la propiedad de la tierra, por sí misma, pueda elevar la eficiencia de la producción agrícola al punto de elevar drásticamente la contribución de la agricultura a la renta nacional, es claro que el impacto que pudiera derivarse de un programa de reforma a la estructura de propiedad habrá de ser apenas marginal frente a la magnitud de la pobreza y el atraso del medio rural.

Segundo supuesto: la distribución de la propiedad de los factores tradicionales (la tierra, entre ellos) determina la distribución del ingreso, así como la distribución del poder político y social.

Al considerar que las fuentes fundamentales de creación de valor son los factores tradicionales de la producción, la distribución de la propiedad sobre los mismos se vuelve fundamental en la determinación de la distribución de las rentas, de la riqueza, de la capacidad de control político y del poder social. En el mundo occidental el poder sigue a la propiedad. Los terratenientes llegaron, en consecuencia, a concentrar tanto la riqueza como el poder político y el prestigio social, en las sociedades tradicionales.

Pero hoy la idea de que la propiedad de la tierra constituye un factor determinante, o tan siquiera importante, en la estructura de distribución de los ingresos de la nación, no resiste el análisis con un mínimo de rigor técnico. Ya tampoco se puede afirmar que es una fuente importante de generación de poder político. La población del país se ha urbanizado y las actividades económicas basadas en la explotación de la tierra representan escasamente el 11 por 100 del valor del producto nacional bruto del país, y la tendencia natural es a que siga disminuyendo. Incluso, en el campo las actividades no-agropecuarias están creciendo más de prisa que las agropecuarias (cerca de la mitad de la fuerza de trabajo rural se ocupa en actividades no-agropecuarias). Todo esto transforma la estructura social y debilita las posibilidades de los terratenientes para ejercer control político sobre la población, pues la tierra, como factor de producción pesa muy poco en la distribución de la renta nacional e incluso, de las rentas rurales.<sup>13</sup>

Tercer supuesto: como un corolario del segundo supuesto, para construir democracia, equidad económica y justicia social es imprescindible redistribuir la propiedad sobre los medios tradicionales de producción (la tierra y el capital físico).

Cuando el crecimiento de la producción obedece principalmente al aumento de los factores, es decir, cuando el progreso de la productividad es muy bajo, la distribución del ingreso que se genera en un periodo se determina por la distribución inicial de la propiedad de los factores. Es por eso que en el pasado la gente que heredaba la mayor riqueza seguía siendo la que mayor riqueza acumulaba y también la que más riqueza dejaba como herencia a sus descendientes. En otras palabras, cuando el progreso técnico es lento, la distribución del ingreso y la renta se hace en proporción a la distribución de la riqueza previamente acumulada. Por consiguiente, las estructuras sociales tendían a reproducirse y las posibilidades de movilidad y cambio social eran mínimas: los cambios en las estructuras sociales requerían de procesos revolucionarios que, entre otras cosas, impusieran la redistribución de los activos económicos. Las naciones que no lograron establecer instituciones que distribuyeran los activos económicos en forma más o menos equitativa (sobre todo en función del desempeño y no en función de la tradición) resultaron incapaces de establecer y consolidar la democracia política para regular sus relaciones sociales.

A medida que el progreso técnico y el cambio institucional se han ido convirtiendo en las principales fuentes del crecimiento de la producción, la forma como se distribuye el valor creado (ingreso nacional) obedece cada vez menos a la distribución inicial de la riqueza y, por tanto, de la propiedad. Las personas que más rápido se enriquecen hoy, no son las que más riqueza poseían ayer (por ejemplo, el auge de empresas en Silicon Valley y Microsoft), y es muy probable que las que mayor riqueza tendrán mañana no son las que más la poseen hoy. El principal factor que está determinando la distribución del ingreso es la habilidad y la capacidad para gestionar en una forma superior los recursos productivos, independientemente de la relación de propiedad inicial sobre los

<sup>13</sup> Sin embargo, es necesario distinguir esta situación a nivel regional: hay regiones en las cuales la estructura económica reposa en la producción agropecuaria y allí la redistribución de las tierras podría tener un efecto significativo dentro del ámbito económico y político regional. Pero el problema es eminentemente regional y no de orden nacional.

misimos. Es decir, la posesión de conocimiento y la habilidad para ver y desarrollar las oportunidades que ofrece la dinámica de cambio es, hoy en día, y seguirá siendo, el factor más importante en la distribución del ingreso y, desde luego, de la riqueza y el poder político (todavía es cierto en las democracias occidentales que el poder sigue a la propiedad). En este escenario la clave de la prosperidad y de la libertad de los seres humanos está y estará cada vez más en la calidad y la cantidad de sus conocimientos. El sector rural y las actividades agrícolas y ganaderas no son una excepción.

Cuarto supuesto: el alto precio de la tierra, originado en las distorsiones de política y en los privilegios institucionales que están asociados a la propiedad rural, impide el desarrollo de la producción agrícola.

El precio de la tierra era muy relevante si la propiedad tenía que redistribuirse, como condición para ser utilizada en la producción. Su relevancia era tanto para el costo social de la política redistributiva (el costo fiscal de una reforma agraria no-revolucionaria depende del precio de la tierra), como para los empresarios en sus decisiones de asignación para fines productivos. En consecuencia, el alto precio de la tierra impone un elevado costo fiscal a las políticas de redistribución agraria, y una barrera a la entrada del capital en la agricultura.

En buena parte, el problema consistía en que el precio de la tierra no era –ni logra ser– consistente con la rentabilidad de las actividades agrícolas. Todo lo que tratara de corregir esa distorsión era deseable. Salvo los terratenientes, la mayoría consideraba que era necesario implantar políticas tributarias –nunca adoptadas en Colombia en forma efectiva– que penalizaran la concentración improductiva de la propiedad de la tierra.

En Colombia el acceso del capital a la agricultura se fue produciendo –a pesar de los altos precios de la tierra– unas veces mediante la compra de la tierra (transacción de los derechos de propiedad) y otras veces mediante formas de contratación (arrendamiento, compañías, etc) que sólo transfieren derechos de uso de los servicios productivos de la tierra, sin intercambios de la propiedad. El mercado de derechos de uso sólo ha tenido aplicaciones en actividades productivas e inversiones de corto plazo (cultivos transitorios), mientras que para desarrollar actividades de largo plazo ha sido hasta ahora imprescindible –con contadas excepciones, como la producción azucarera del Valle de Cauca– la adquisición de la propiedad.

La pregunta que surge es: ¿la transabilidad de la propiedad es una condición necesaria para el desarrollo eficiente de la producción agropecuaria? Ninguna razón –ni teórica ni práctica– sugiere una respuesta afirmativa. El desarrollo de la producción no implica un vínculo de propiedad de la empresa o del productor con los factores de la producción. Comprar la tierra no es de la conveniencia de la empresa agrícola, pues implica “esterilizar” grandes sumas de capital y distraer parte del potencial de financiamiento de las actividades creadoras de valor. En forma análoga a las relaciones entre el capital y el trabajo, el fin de la esclavitud se precipitó gracias a las ventajas del mercado libre de los servicios productivos del trabajo sobre el mercado de derechos de propiedad sobre las personas. Las empresas también están prefiriendo adquirir sólo los servicios productivos de los bienes de capital, tomándolos en arriendo a otras organizaciones especializadas (un ejemplo es el desarrollo del arrendamiento financiero de toda clase de infraestructuras, maquinarias y equipos).

En la agricultura, el arriendo de tierras es una práctica antigua y se está desarrollando aún más. Además, la renta de la tierra, a diferencia del precio de la tierra, sí refleja y está determinada por la rentabilidad de la producción.

Si la transacción de los derechos de propiedad de la tierra ha dejado de ser una condición para que se pueda desarrollar la producción agrícola, entonces ¿porqué, en Colombia, para desarrollar actividades agropecuarias y realizar inversiones que sólo se pueden recuperar a largo



plazo, sigue siendo indispensable la compra de la tierra? La respuesta correcta no se debe buscar en las distorsiones del mercado de derechos de propiedad sino en las distorsiones y la falta de desarrollo del mercado de derechos de uso de la tierra. Habrá que buscarla en la falta de desarrollo del tipo de instituciones económicas y jurídicas que garantizan transparencia y seguridad a los derechos de propiedad en los procesos de intercambio. Una mala o precaria definición jurídica de esos derechos impide el desarrollo de los mercados de derechos de uso. Para poner un ejemplo, en Colombia, los contratos de arrendamiento a largo plazo son percibidos como una fuente potencial de incertidumbre sobre los derechos de los contratantes (no sólo los del propietario, sino también los del arrendatario), por eso no se han desarrollado en el contexto de la agricultura de ciclo largo, y por eso se impone la condición de compra de la tierra para establecer cultivos permanentes. Valga señalar que las ventajas comparativas de Colombia en la producción agrícola parecen ser más claras en los cultivos permanentes.

¿Tiene sentido mantener con el mismo enfoque de los años cincuenta las preocupaciones sobre el mercado de la tierra en Colombia? ¿Una política tributaria discriminatoria es todavía capaz de inducir cambios en la estructura de uso de la tierra? ¿Son realmente esos elementos los más idóneos para poner en circulación los derechos de uso de la tierra? No. Esos instrumentos pueden servir para otras finalidades, pero no para impulsar el desarrollo agrícola e inclusive para acelerar el desarrollo productivo. Quizás podríamos ponernos de acuerdo en cuanto a las motivaciones de equidad social en el sentido de hacer que los más ricos deban pagar proporcionalmente más impuestos, para financiar por la vía fiscal programas de mejoramiento y redistribución de las posibilidades y oportunidades de los más pobres. Podemos usar las políticas de discriminación tributaria para eso, pero no digamos que para inducir una mejor utilización de la tierra porque ese ya no sería un resultado que podríamos esperar de tales medidas. Un impuesto específico sobre la tierra, sin corregir las fallas institucionales que tornan inseguros los derechos de propiedad en las transacciones de derechos de uso (por ejemplo, arrendamientos) sólo ayudaría a consolidar la actual estructura de distribución de la propiedad y fomentaría sistemas extensivos de uso del suelo (v.g. ganaderías extensivas).

Los cuatro supuestos anteriores inspiraron durante muchos años, tanto a políticos socialdemócratas como a especialistas del desarrollo económico, a promover reformas a la estructura de la propiedad rural, con el fin de lograr no sólo aumentar la eficiencia económica de la agricultura sino de alcanzar objetivos de equidad económica y justicia social.

Sin embargo, en la actualidad los determinantes fundamentales de la capacidad de creación y apropiación de riqueza, de poder político y de generación del valor, ya no están relacionados con la distribución de la propiedad de los factores productivos, sino principalmente con la capacidad y fertilidad del conocimiento y de la mente de las personas que los utilizan y gestionan para crear valor, prosperidad y reconocimiento político y social. El conocimiento se ha convertido en el principal medio de producción, en casi todas las actividades económicas que desarrollan los seres humanos. Y la agricultura no es una excepción: hoy la fertilidad de la mente de los agricultores es mucho más importante que la fertilidad natural de las tierras que cultivan.

Pero el uso productivo del conocimiento requiere el acceso a los medios de producción sobre los cuales se aplica para generar valor y producir riqueza. Por consiguiente, hay que distinguir entre derechos de propiedad y derechos de uso; y el tipo de movilidad que es imprescindible para el uso productivo del conocimiento es la que se relaciona con los derechos de uso, lo que implica generar las instituciones o condiciones que promuevan el desarrollo de los mercados y la movilidad de los derechos de uso de la tierra, independientemente del desarrollo de los mercados de derechos de propiedad.

Si el acceso a la propiedad ya no es el determinante principal de la capacidad para generar y apropiar riqueza y del cambio social, es necesario reorientar la atención a lo que realmente importa: la distribución equitativa de la educación, la capacitación y la información, y al tipo de instituciones que

facilitan el desarrollo de los mercados de derechos de uso de los factores, lo cual requiere de condiciones jurídicas y económicas que son específicas para ese tipo de desarrollos.

A pesar de la inadvertencia de los académicos y los políticos, lo que está ocurriendo es la consolidación de empresas agrícolas de todos los tamaños; se han extendido las transacciones de derechos por la vía de contratos, y se están desarrollando grandes organizaciones que integran a pequeños, medianos y grandes productores en complejos agroindustriales coordinados, donde no se altera la propiedad, porque alterarla no mejora la eficiencia de la producción y el intercambio, o no rinde beneficios económicos mutuos. Lo que se intercambia en forma voluntaria es el servicio productivo de los factores, ayudando a las empresas a hacer más transparentes sus costos de producción.

Las reformas agrarias redistributivas sólo han tenido éxito, en relación con sus objetivos de equidad y de modernización institucional, cuando fueron precedidas o resultaron como uno de los frutos de procesos que rompieron en forma drástica con la estructura institucional y de poder precedente: una guerra internacional, una revolución exitosa, etc. Ningún caso de reforma redistributiva de la tierra en condiciones de democracia formal ha rendido resultados capaces de promover el bienestar de los campesinos, la transformación del medio rural y la modernización institucional de la sociedad en su conjunto. La mayoría de reformas agrarias en América Latina lo demuestran. Pero aún más, aquellos casos como México, Perú y Bolivia, donde la reforma redistributiva provino de una revolución agraria (como México y Bolivia) o de un gobierno autoritario (como en Perú), pero decidido a redistribuir la tierra, constituyen algunas de las experiencias más descaminadas en términos de la creación de las condiciones para favorecer el desarrollo rápido, estable y con equidad social. Ninguna de esas “revoluciones” produjo un cambio fundamental en el arreglo institucional del país, y sólo redistribuyó la tierra sin prestar atención a las condiciones que determinan las capacidades y las oportunidades individuales de la población rural para promover su desarrollo y bienestar. Eso es lo que las diferencia en forma fundamental de los casos exitosos de reforma agraria que están representados por los países que forman la última generación de sociedades industriales, en las cuales el énfasis más importante se puso en la promoción y el desarrollo del capital humano: los países del este y sureste asiático.

Si la redistribución de la tierra ya no tiene la capacidad para aumentar significativamente los ingresos de los campesinos, ni para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, ni para fortalecer la participación política de los campesinos; y si en Colombia esos objetivos siguen siendo tan válidos hoy como hace 50 años ¿por qué insistir en una estrategia equivocada? ¿por qué no prestar atención a mejorar la distribución de los factores que hoy determinan el nivel de ingreso, de riqueza y de participación política de los ciudadanos? ¿por qué no destinar los recursos y la energía a proporcionar educación y capacitación de alta calidad a los campesinos pobres, en vez de distraer esos mismos recursos en acciones con muy poca capacidad de impacto en relación con los objetivos? ¿por qué distraer las energías políticas que deben aplicarse a crear un ambiente institucional apropiado para que los campesinos puedan ser mejor educados, tener más iniciativa y tengan diversas alternativas de acceso a los medios y factores tradicionales de producción para crear riqueza y apropiarla?

No parece haber razón entonces para que se siga conservando una anacrónica preocupación sobre la estructura de propiedad de la tierra como condición para el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Mantener ese punto de vista en el diseño de las estrategias de desarrollo agrícola y rural es contribuir a mantener el atraso y la pobreza rural.

Es necesario pasar la página de la reforma agraria, cuando por ella se entiende —como se ha entendido en Colombia— redistribuir la propiedad de la tierra, porque las suposiciones y las condiciones que justificaron ese objetivo en el pasado, hoy ya no tienen validez porque carecen de la capacidad transformadora que tuvieron antes del advenimiento de la “sociedad basada en el conocimiento”. Hay que esforzarse más por garantizar que los campesinos y trabajadores del campo tengan el mayor acceso posible a los conocimientos y a la información que son imprescindibles para aumentar, tanto sus capacidades como el rango de oportunidades para su desarrollo y progreso material y espiritual.

**Cuadro 14**  
**COLOMBIA: PRESUPUESTO EJECUTADO POR EL INCORA, 1962-1999**

*(Millones de pesos de 1999)*

<b>Año</b>	<b>Inversión</b>	<b>Funcionamiento</b>	<b>Servicio de la deuda</b>	<b>Total</b>
1962	10,626	7,002	4,448	22,076
1963	53,321	13,412	3,906	70,639
1964	94,459	18,836	17,225	130,520
1965	147,363	28,573	3,255	179,191
1966	162,824	16,513	6,818	186,155
1967	223,788	32,373	7,889	264,049
1968	324,065	35,682	11,640	371,387
1969	308,690	30,574	15,714	354,977
1970	308,124	37,917	26,109	372,150
1971	119,445	89,927	24,807	234,180
1972	96,413	128,385	29,401	254,200
1973	78,624	114,109	39,939	232,673
1974	83,592	100,074	33,416	217,082
1975	88,353	110,222	35,206	233,781
1976	66,573	77,676	29,253	173,502
1977	52,211	83,948	14,602	150,761
1978	84,680	27,477	10,389	122,546
1979	77,183	29,601	4,133	110,917
1980	94,760	20,511	1,716	116,987
1981	99,843	18,759	1,919	120,521
1982	88,779	22,781	9,802	121,362
1983	117,274	22,456	7,975	147,704
1984	123,833	23,680	12,753	160,265
1985	80,666	20,873	2,826	104,365
1986	95,765	22,184	6,221	124,171
1987	90,734	34,363	35,422	160,519
1988	86,449	34,718	26,104	147,271
1989	204,875	62,331	30,032	297,238
1990	209,344	60,558	22,947	292,849
1991	105,614	60,401	21,317	187,333
1992	110,539	66,788	22,812	200,138
1993	104,088	75,386	29,798	209,272
1994	102,071	48,790	21,533	172,394
1995	97,736	54,868	26,404	179,009
1996	156,761	46,137	8,528	211,426
1997	106,342	58,562	6,149	171,053
1998	58,484	47,885	23,472	129,842
1999	32,935	57,947	1,954	92,836
<b>Total 1962-1999</b>	<b>4,547,225</b>	<b>1,842,278</b>	<b>637,836</b>	<b>7,027,340</b>

**Fuente:** con base en información de la Oficina de Planeación del INCORA



## VI. Conclusiones

---

A juzgar por la abundante expedición de leyes y de normas orientadas a modificar la estructura agraria, desde la década de los treinta, Colombia da la impresión de haber estado persiguiendo la forma más adecuada de corregir las restricciones más apremiantes, relacionadas con la inequitativa e ineficiente distribución de la tierra, que limitan el desarrollo de su agricultura y el progreso económico y social de los habitantes del campo. Pero a juzgar por los resultados, es claro que, o ha carecido de la suficiente capacidad y voluntad política para realizar las transformaciones necesarias, o ha escogido medios y estrategias que no pueden lograr los propósitos que declara la legislación, a ambas cosas. De hecho, sobre todo en los últimos cuarenta años de intentar una reforma redistributiva de la tierra, no se logró un cambio ni siquiera marginal en la estructura de la propiedad ni en la dinámica de la pobreza y la marginalidad rural, pero sí el país gastó más de 3.500 millones de dólares sólo en el intento de reformar la estructura de la propiedad rural mediante la acción del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA.

En este estudio se han presentado argumentos que inclinan a pensar que ha faltado capacidad política favorable a la reforma agraria pero también que ha sido equivocada la estrategia y la escogencia de los medios para lograr los objetivos.

1. Las intenciones aparentes de la dirigencia política de Colombia en relación con la estructura agraria y, sobre todo, con la inequitativa e ineficiente distribución de la propiedad de la tierra, se han reflejado en numerosos y sucesivos reformas y ajustes legislativos, al cual más, con una mínima capacidad efectiva para efectuar el tipo de transformaciones

necesarias para encauzar el desarrollo agrícola y rural hacia el logro del progreso y bienestar de los habitantes rurales.

2. Los enfoques legislativos han cambiado su énfasis: antes de 1960 se enfocaron a definir y clarificar los derechos de propiedad, con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y lograr una mejor asignación de la misma a fines productivos. Desde principios de la década de los años sesenta ha predominado un enfoque redistributivo de la propiedad por medio de la intervención directa del Estado, complementada con acciones típicas de programas de desarrollo rural integral. Las acciones de intervención estatal se dieron a través de programas de compra de predios para entregar en parcelaciones a campesinos sin tierra; adjudicación de baldíos y titulaciones individuales y comunitarias; fomento de la colonización; y creación, delimitación y saneamiento de resguardos, para comunidades indígenas.
3. Las diferentes problemáticas rurales y los conflictos sociales de mayor profundidad y extensión que afronta el país se han asociado, en el modelo subjetivo de intelectuales y políticos influyentes, con la persistente concentración de la propiedad de la tierra y los supuestos anhelos de propiedad frustrados históricamente por parte de la inmensa mayoría de los campesinos. Esta percepción intelectual y política tiende a reforzar y perpetuar la atención en soluciones redistributivas de la tierra, como condición necesaria para hacer posible el desarrollo rural y superar los aberrantes niveles de pobreza y marginalidad en que viven los campesinos. Así, las posibilidades de tener éxito en la búsqueda de convivencia en paz, la lucha contra la producción y el tráfico y de drogas ilícitas, y la mitigación de los problemas ambientales, necesariamente se perciben, por el ideario intelectual y político, como que dependen de la efectividad de una reforma agraria redistributiva de la propiedad. Esta percepción en buena parte explica la sucesión de cambios a la legislación sobre reforma agraria.
4. En todas las reformas a la legislación se declaran las intenciones orientadas a corregir la ineficiencia e inoperancia de las entidades responsables de la redistribución, a lograr transparencia en los procedimientos, a fomentar la organización y la participación de los campesinos, a promover la descentralización, a combatir la corrupción, etc., según se ha ido atribuyendo la falta de efectividad a las fallas instrumentales y no a las fallas de concepción del problema. Sin embargo, todos esos problemas instrumentales persisten reforma tras reforma.
5. En un poco menos de 40 años de reforma agraria se han alcanzado los siguientes resultados:
  - a) Por compra y, casi en forma marginal, por expropiación se han redistribuido apenas 1.5 millones de hectáreas. Adicionalmente se titularon 15 millones de hectáreas de tierras baldías y se delimitaron 30 millones de hectáreas para resguardos indígenas. Al interior de la frontera agrícola el índice de concentración de la propiedad no cambió en forma significativa.
  - b) A través de programas de redistribución se han beneficiado un poco menos de 102 mil familias, de las cuales más de la mitad corresponden a lo realizado en los últimos 10 años. Un poco más de 430 mil familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos, y más de 65 mil familias de comunidades indígenas han logrado beneficiarse por la definición y delimitación de resguardos y reservas indígenas.

- c) El esfuerzo fiscal de la nación a través de asignaciones ejecutadas por el INCORA en los programas de redistribución asciende a algo más de 3.500 millones de dólares. En promedio, el gasto efectuado por familia beneficiada asciende a más de 35 mil dólares, y por hectárea redistribuida, a casi 2.450 dólares. Los periodos de mayor costo efectividad son precisamente los que muestran menores logros en metas alcanzadas. La explicación está en los costos fijos de la estructura administrativa de la entidad ejecutora, cuyo tamaño no necesariamente se ajusta cuando disminuyen los recursos para inversión.
- d) En los últimos periodos tanto el costo fiscal por familia beneficiada como por hectárea redistribuida ha ido disminuyendo, hasta un nivel cercano a 20 mil dólares por familia y 1.3 mil dólares por hectárea, entre 1995 y 1999. Esto coincide con una disminución de la estructura burocrática del INCORA, y con la implementación de políticas de adquisición de tierras por la vía del apoyo a las negociaciones directas entre campesinos y propietarios (al menos en la letra y espíritu de la ley y las normas).
- e) Una encuesta realizada para este estudio arroja indicios de que las familias que han sido beneficiarias de programas de reforma redistributiva de la tierra no presentan una situación mejor que las familias “testigo” en cuanto a renta y calidad de vida. Este tema merece ser investigado a fondo, pues estaría indicando que el rendimiento social del gasto público efectuado para redistribuir tierras ha sido negativo.
- f) Las circunstancias económicas e institucionales que justificaron plenamente hasta hace pocas décadas la necesidad de emprender una reforma agraria redistributiva han cambiado significativamente. Hoy parece más importante poner el énfasis, tanto en lo que promueve las capacidades de los campesinos (capital humano) para realizar sus aspiraciones de progreso y bienestar, como en el ambiente institucional que favorece sus oportunidades de acceso a recursos productivos y, a la tierra en particular, no necesariamente por la vía de la propiedad.
- g) La experiencia internacional indica que el éxito de las reformas agrarias redistributivas de la tierra para lograr resultados significativos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad rural depende de la ocurrencia de profundas transformaciones en la estructura de poder de la sociedad en su conjunto que permitan generar las condiciones institucionales que requiere el desarrollo integral del medio rural. La ausencia de esos cambios fundamentales en las relaciones de poder y en el marco de incentivos impide el logro de resultados positivos en bienestar y oportunidades de progreso a través de simples reformas redistributivas de la tierra, por más profundas que éstas sean (Perú y México son ejemplos muy dicentes).





## Bibliografía

---

- Arango Restrepo, Mariano (1994), Esquema de políticas de reforma agraria en Colombia, en *Transformaciones en la estructura agraria*; Ministerio de Agricultura 80 años; Bogotá.
- Balcázar, Alvaro (1998) et. al. Del Proteccionismo a la Apertura ¿El camino a la modernización agropecuaria y rural? Misión Rural, IICA-TM Editores. Bogotá.
- Balcázar, Alvaro (1990), Tamaño de finca, dinámica tecnológica y rendimientos agrícolas. En: Coyuntura Agropecuaria, N°.27, tercer trimestre, Cega.
- Balcázar, Alvaro (1985), Marco Histórico General para el Análisis de la Política Agropecuaria en Colombia. Cuadernos de Economía, volumen 5. Departamento de Economía, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Bates, Roberts H.(1998), The Political Framework for Agricultural Policy Decisions. En: International Agricultural Development. Editado por: Carl K. Eicher and John M. Staatz. The John Hopkins University Press.
- Bejarano, Jesús Antonio (1988), Agricultura y Transformación Estructural. Documento 02, Misión de Estudios del Sector Agropecuario, DNP, noviembre.
- Bejarano, Jesús Antonio (1989), Enfoques recientes sobre el desarrollo del sector agropecuario. En: Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República N° 217-218.
- Berdegue, J. A., Reardon, T. y Escobar, G. (2000), Empleo e ingreso no agrícola en América Latina y el Caribe. Conferencia: Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva Orleans, Luisiana, marzo.
- Binswanger, Hans P. (1998), Agricultural and Rural Development: Painful Lessons. En: International Agricultural Development. Editado por: Carl K. Eicher and John M. Staatz, The John Hopkins University Press.

- Bonnen, James T. (1998), *Agricultural Development: Transforming Human Capital, Technology, and Institutions*. En: *International Agricultural Development*. Editado por: Carl K. Eicher and John M. Staatz. The John Hopkins University Press.
- Diago Ramírez, Miguel (1989), *Evaluación del desarrollo de asentamientos de reforma agraria*. Ministerio de Agricultura, INCORA e IICA; Bogotá.
- Echeverría, Rubén (2000), *Opciones de inversión en la economía rural de América Latina y el Caribe*. En *Conferencia: Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva Orleans, Luisiana, marzo.
- Griffin, K., Khan, A. R. y Ickowitz, A. (2000), *Poverty and the distribution of land*. Department of Economics, University of California, Riverside.
- De Janvry, Alain and Sadoulet, Elisabeth (1998), *Path-dependent Policy Reforms to Rural Development in Colombia*. En: *International Agricultural Development*. Editado por: Carl K. Eicher and John M. Staatz. The John Hopkins University Press.
- De Janvry, Alain and Sadoulet, Elisabeth (1996), *Growth, inequality and poverty in Latin America: a causal analysis, 1970-1994*. California. Universidad de Berkeley.
- INCORA, Ministerio de Agricultura (1988), *25 años de reforma agraria*; Bogotá.
- INCORA, *Informe de la Oficina de Planeación* (2000), Bogotá.
- Kalmanovitz, Salomón (1986), *Ensayos escogidos de economía colombiana*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional; Bogotá.
- Machado, Absalón (1994), *Tierras y reforma agraria, una mirada retrospectiva, en Transformaciones en la estructura agraria*; Ministerio de Agricultura 80 años; Bogotá.
- North, Douglass C. (1998), *Economic performance through time*. En: *International Agricultural Development*. Editado por: Carl K. Eicher and John M. Staatz, The John Hopkins University Press.
- Perry, Santiago (1990), *Cuatro ensayos sobre política agraria, cita cálculos del INCORA que muestran a 26.2000 familias sin tierra y a 61.3000 que la poseen en cantidad insuficiente, para un total de 87.5000 familias*.
- Schultz, Theodore W. (1998), *Investing in People*. En: *International Agricultural Development*. Editado por: Carl K. Eicher and John M. Staatz, The John Hopkins University Press.
- Sen, Amartya (1998), *Food, Economics and Entitlements*. En: *International Agricultural Development*. Editado por: Carl K. Eicher and John M. Staatz, The John Hopkins University Press.
- Sen, Amartya, (1999), *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.
- Timmer, C. Peter (1998), *The Role of Agriculture in Indonesia's Development*. En: *International Agricultural Development*. Editado por: Carl K. Eicher and John M. Staatz, The John Hopkins University Press.



Serie

desarrollo productivo

## Números publicados


- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela, Carla Macario, Red de reestructuración y competitividad, (LC/G.1971), 1998. [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana, Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, (LC/G.1973), 1998. [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica, Michael Mortimore y Ronney Zamora, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G.1976) 1998. [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua, Eugenia Muchnick, Marco Luraschi y Flavia Maldini, Red de desarrollo agropecuario, (LC/G.1989), 1998. [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena, Pedro Tejo, Red de desarrollo agropecuario, 1997. [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic, Michael Mortimore y Wilson Peres Restructuring and Competitiveness Network, (LC/G.1991), 1998. [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G.1994), 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G.2028), 1998. [www](#)
- 52 National Agricultural Research Systems in Latin America and the Caribbean: Changes and Challenges, César Morales, Agricultural and Rural Development, (LC/G.2035), 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes, César Morales, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1181 y Corr.1) 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1182-P) N° de venta: S.99.II.G.23 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa, Enrique Dussel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1183-P) N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance, Beverley Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1184-P) Sales N°: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes, Salomón Salcedo Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1193-P) N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1229-P) N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1244-P) N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile, Bernardo Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1257-P) N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia, Jorge A. Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1258-P) N° de venta S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, Red de inversiones y estrategias empresariales (LC/L.1268-P) N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional, Eduardo Zegarra Méndez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1278-P) N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999. [www](#) y Volumen II: Análisis económico Eduardo Zegarra Méndez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1278/Add.1-P) N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving Educational Quality: What Schools Teach Us, Beverley A. Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1279-P) Sales N° E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿Qué?, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1280-P) N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1300-P) N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A., Juana R. Kuramoto Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1312-P) N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas, Belfor Portilla R., Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1315-P) N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 69 The Current Situation of Small and Medium-Sized Industrial Enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, Michael Harris, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1316-P) Sales N° E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000.
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, Jorge Torres-Zorrilla, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1317-P) N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1319-P) N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000.
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1323-P) N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000.
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala, Jaime Arturo Carrera, Red de desarrollo agropecuario, (LC/1325-P) N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina, Frank Vogelgesang, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1341-P) N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1342-P) N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana,, Angela Tejada y Soraya Peralta, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1363-P) N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay, José Molinas Vega, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1367-P) N° de venta S.00.II.G.145 (US\$10.00), 2000.
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1368-P) N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Jorge Beckel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1371-P) N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México, Enrique Dussel Peters, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1414-P) N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000.
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean, Max Spoor Agricultural and Rural Development, (LC/L.1380-P) Sales N° E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación, Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1404-P) N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 83 La formación de un cluster en torno al turismo de naturaleza sustentable en Bonito, MS, Brasil, Red de desarrollo agropecuario (LC/L. -P N° de venta S.00.II.G. (US\$10.00), 2001.
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing, Gary Gereffi, Investment and Corporate Strategies, (LC/L.1420-P) Sales N° S.00.II.G.103, (US\$10.00), 2000.
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina, Maria Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1406-P) N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000.
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Maximiliano Cox, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1509-P) N° de venta S.00.II.G.47) (US\$10.00), 2000
- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1415-P) Sales N° E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1421-P) N° de venta S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000.
- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1436-P) N° de venta S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000.
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina, Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin. En prensa.
- 91 Comportamento do mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho (LC/L.1484-P) N° de venta S.01.II.G.16 (US\$10.00), 2000.
- 92 Estudo de caso: o mercado de terras rurais na região da zona da mata de Pernambuco, Brasil, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1447-P) N° de venta S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000 [www](#) y Volumen II, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1447/Add.1-P) N° de venta S.00.II.G.128 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 93 La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador, H. Ever, S. Melgar, M.A. Batres y M. Soto, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1448-P) N° de venta S.00.II.G.129 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 94 El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana, Santiago Perry, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1449-P) N° de venta S.00.II.G.130 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 95 Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola, Luis Fernando Fernández Alvarado y Evelio Granados Carvajal, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1453-P) N° de venta S.00.II.G.133 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 96 Cuero, calzado y afines en Chile, László Kassai, Red de reestructuración y competitividad (LC/L. 1463-P) N° de venta S.00.II.G.143 (US\$10.00) 2000. [www](#)
- 97 La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL, Pedro Tejo, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1454-P) N° de venta S.00.II.G.134 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 98 Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana, Fernando Crespo Valdivia, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1455-P) N° de venta S.00.II.G.135 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 99 Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998 boliviana, Guilherme Leite da Silva Dias y Cicely Moitinho Amaral, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1485-P) N° de venta S.01.II.G.17 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 100 From Industrial Economics to Digital Economics: An Introduction to the Transition, Martin R.Hilbert, Restructuring and Competitiveness Network Sales, (LC/L.1497-P) Sales N° E.01.II.G.38 (US\$ 10.00) [www](#)
- 101 Las nuevas fronteras tecnológicas: promesas, desafíos y amenazas de transgénicos, César Morales, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1590-P) N° de venta S.01.II.G.132 (US\$ 10.00) 2001.
- 102 El mercado vitivinícola mundial y el flujo de inversión extranjera a Chile, Sebastian Vergara, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1589-P) N° de venta S.01.II.G.133 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 103 Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional, Red de reestructuración y competitividad Jorge Katz y Giovanni Stumpo (LC/L.1578-P) N° de venta S.01.II.G.120 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 104 Latin America on its Path into the Digital Age: Where Are We?, Martin R.Hilbert, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L 1555-P) Sales N° E.01.II.G.100 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
- 105 Estrategia de desarrollo de clusters basados en recursos naturales: el caso de la bauxita en el norte de Brasil, Jorge Chami Batista, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1570-P) N° de venta S.01.II.G.113 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 106 Construcción de ambientes favorables para el desarrollo de competencias laborales: tres estudios sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Mónica Casalet, (LC/L.1573-P) N° de venta S.01.II.G.116 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 107 La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de IED en América Latina. Michael Mortimore, Sebastián Vergara, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1586-P) N° de venta S.01.II.G.130 (US\$ 10.00), 2001.
- 108 América Latina en el proceso de internacionalización de las empresas finlandesas, Kent Wilska, Ville Tourunen, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1599-P) N° de venta S.01.II.G.140 (US\$ 10.00), 2001.
- 109 Colombia: Lecciones de su experiencia en Reforma Agraria, Alvaro Balcazar, Nelson López, Martha Lucía Orozco y Margarita Vega, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1602-P) N° de venta S.01.II.G.142 (US\$ 10.00), 2001

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....